

XVII LEGISLATURA

# BOLLETTINO

## DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

### INDICE

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE . . . . .	<i>Pag.</i>	3
GIUNTA DELLE ELEZIONI . . . . .	»	5
COMMISSIONI RIUNITE (VII Camera e 7 <sup>a</sup> Senato) . . . . .	»	6
COMMISSIONI RIUNITE (I e XI) . . . . .	»	7
COMMISSIONI RIUNITE (I, XI e XII) . . . . .	»	10
COMMISSIONI RIUNITE (II e XI) . . . . .	»	11
COMMISSIONI RIUNITE (IX e X) . . . . .	»	13
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI (I) . . . . .	»	14
GIUSTIZIA (II) . . . . .	»	26
DIFESA (IV) . . . . .	»	38
FINANZE (VI) . . . . .	»	41
CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE (VII) . . . . .	»	49
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI (VIII) . . . . .	»	62
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI (IX) . . . . .	»	80

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Democrazia Solidale-Centro Democratico (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Alleanza Liberalpopolare Autonomie ALA-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-ALA-MAIE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera-Possibile: Misto-AL-P; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR; Misto-USEI-IDEA (Unione Sudamericana Emigrati Italiani): Misto-USEI-IDEA; Misto-FARE! - Pri: Misto-FARE! - Pri; Misto-Movimento PPA-Moderati: Misto-M.PPA-Mod.

ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO (X) .....	<i>Pag.</i>	95
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO (XI) .....	»	105
AFFARI SOCIALI (XII) .....	»	115
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI ..	»	120
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALI- SMO FISCALE .....	»	200
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE .....	»	208
COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUB- BLICA .....	»	210
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ IL- LECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI .....	»	211
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI FENOMENI DELLA CONTRAFFAZIONE, DELLA PIRATERIA IN CAMPO COMMERCIALE E DEL COMMERCIO ABUSIVO .....	»	212
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLA MORTE DEL MILITARE EMANUELE SCIERI .....	»	213
<i>INDICE GENERALE</i> .....	<i>Pag.</i>	214

## COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

### S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente .....	3
------------------------------------	---

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Andrea GIORGIS.*

#### **La seduta comincia alle 9.45.**

##### **Comunicazioni del Presidente.**

Andrea GIORGIS, *presidente*, facendo seguito a quanto informalmente comunicato nella seduta del 28 settembre 2016, sottopone all'attenzione dei membri del Comitato la proposta di svolgere un breve ciclo di audizioni, previa autorizzazione della Presidenza della Camera.

Scopo principale dell'iniziativa è quello di avviare una riflessione su alcune rilevanti questioni che riguardano le specifiche competenze istituzionali del Comitato per la legislazione. Si riferisce, in particolare, al sistema delle fonti nel suo concreto dispiegarsi nel contesto delle dinamiche politico-istituzionali attuali, con specifico riferimento alle problematiche connesse alle procedure di attuazione delle leggi e all'esercizio dei poteri normativi attribuiti al Governo nella pluralità e anche atipicità delle forme in cui esso si manifesta.

Per le suddette finalità, ritiene utile promuovere un ciclo di audizioni del Presidente del Consiglio di Stato, del Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del

Consiglio dei Ministri, di dirigenti apicali dei Ministeri, di alcuni professori e studiosi della materia.

A conclusione, si potrebbe procedere all'audizione del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, prof. Claudio De Vincenti e, infine, della Ministra per i rapporti con il Parlamento e le riforme costituzionali, Maria Elena Boschi.

Come anticipato e ove i colleghi concordino, le audizioni del primo gruppo di soggetti che ha indicato, ad eccezione di quella del Presidente del Consiglio di Stato, potrebbero essere di tipo informale, mentre i rappresentanti dell'Esecutivo ed il Presidente del Consiglio di Stato potrebbero essere auditi, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, in via formale.

Con particolare riferimento a tali ultime audizioni, l'audizione formale del Presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno, potrebbe vertere sull'esercizio dei poteri normativi attribuiti al Governo nella pluralità e anche atipicità delle forme in cui esso si manifesta e sul controllo operato dal Consiglio di Stato.

L'audizione del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, prof. Claudio De Vincenti, potrebbe invece vertere sull'istruttoria nell'esercizio dell'attività normativa del Governo, sulle modalità, tempi e strumenti di progettazione

legislativa e sul ruolo della Presidenza del Consiglio nelle riunioni preparatorie del Consiglio dei ministri.

L'audizione della Ministra per i rapporti con il Parlamento e le riforme costituzionali Maria Elena Boschi potrebbe infine rappresentare l'atto conclusivo della attività conoscitiva ed avere dunque ad oggetto il complesso delle tematiche affrontate, anche allo scopo di tirare le fila di quanto emerso nei precedenti incontri.

Ove il Comitato concordi, provvederà a sottoporre alla Presidente della Camera le iniziative sopra prospettate.

Invita dunque i colleghi a far pervenire quanto prima indicazioni circa i soggetti da audire.

Il Comitato concorda.

**La seduta termina alle 9.55.**

## **GIUNTA DELLE ELEZIONI**

---

### **S O M M A R I O**

<b>COMITATO PERMANENTE PER LE INCOMPATIBILITÀ, LE INELEGGIBILITÀ E LE DECADENZE .....</b>	<b>5</b>
---	----------

#### **COMITATO PERMANENTE PER LE INCOMPATIBILITÀ, LE INELEGGIBILITÀ E LE DECADENZE**

*Giovedì 13 ottobre 2016.*

Il Comitato, che si è riunito dalle 10.10 alle 10.20, ha proseguito l'istruttoria sulle cariche ricoperte da deputati ai fini del giudizio di compatibilità con il mandato parlamentare.

## COMMISSIONI RIUNITE

**VII (Cultura, scienza e istruzione) della Camera dei deputati  
e 7<sup>a</sup> (Istruzione pubblica, beni culturali,  
ricerca scientifica, spettacolo e sport) del Senato della Repubblica**

---

### S O M M A R I O

#### AUDIZIONI INFORMALI:

Nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca (atto n. 329), audizione del presidente del CoPER, prof. Massimo Inguscio, e di rappresentanti di ENEA, ISFOL, ISPRA, ISS e ISTAT .....

6

#### AUDIZIONI INFORMALI

*Giovedì 13 ottobre 2016.*

**Nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca (atto n. 329), audizione del presidente del CoPER, prof. Massimo Inguscio, e di rappresentanti di ENEA, ISFOL, ISPRA, ISS e ISTAT.**

L'audizione informale si è svolta dalle 14.15 alle 16.15.

## COMMISSIONI RIUNITE

### I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e XI (Lavoro pubblico e privato)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e per persone con disabilità. Testo unificato C. 261 Fucci, C. 1037 Giammanco, C. 2647 De Girolamo, C. 2705 Vezzali, C. 3597 Minardo, C. 3629 De Girolamo, C. 3738 Sbrollini, C. 3818 Roccella, C. 3829 Invernizzi, C. 3872 Rampelli, C. 3912 Marti, C. 3933 Giammanco e C. 4048 Chimienti ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	7
ALLEGATO ( <i>Proposte emendative approvate</i> ) .....	9

##### SEDE REFERENTE

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente della XI Commissione Cesare DAMIANO. — Interviene la sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali, Franca Biondelli.*

#### La seduta comincia alle 12.

**Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e per persone con disabilità.**

**Testo unificato C. 261 Fucci, C. 1037 Giammanco, C. 2647 De Girolamo, C. 2705 Vezzali, C. 3597 Minardo, C. 3629 De Girolamo, C. 3738 Sbrollini, C. 3818 Roccella, C. 3829 Invernizzi, C. 3872 Rampelli, C. 3912 Marti, C. 3933 Giammanco e C. 4048 Chimienti.**

*(Seguito dell'esame e conclusione).*

Le Commissioni riunite proseguono l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, il 12 ottobre 2016.

Cesare DAMIANO, *presidente*, comunica che, nella seduta del 12 ottobre scorso, le Commissioni I e XI hanno concluso l'esame delle proposte emendative riferite al testo unificato.

Avverte che sono stati trasmessi i pareri resi dalle Commissioni competenti in sede consultiva sul provvedimento in esame. In particolare, fa presente che la II Commissione (Giustizia) ha espresso parere favorevole con due condizioni, la VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) ha espresso nulla osta e la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha espresso parere favorevole con due condizioni. Segnala, altresì, che la VII Commissione (Cultura) e la XII Commissione (Affari sociali), che già si erano espresse sul testo unificato elaborato dai relatori, hanno espresso un parere favorevole sul nuovo testo unificato, risultante dall'esame delle proposte emendative presentate. Fa presente, inoltre, che la IX Commissione (Trasporti, poste e telecomunicazioni) ha comunicato per le vie brevi che non esprimerà il parere di propria competenza, mentre la V Commissione

(Bilancio, tesoro e programmazione) esprimerà il proprio parere all'Assemblea. Ricorda, altresì, che il Comitato per la legislazione aveva già espresso il proprio parere formulando una condizione e una osservazione.

Fa presente che, al fine di recepire osservazioni e condizioni contenute nei predetti pareri i relatori hanno presentato gli emendamenti 1.100, 2.100, 2.101, 2-bis.1 e 3.100.

Gabriella GIAMMANCO (FI-PdL), *relatrice per la I Commissione*, illustra gli emendamenti rilevando che essi recepiscono i contenuti delle condizioni contenute nei pareri espressi dalla Commissione giustizia e dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali e dell'osservazione contenuta nel parere del Comitato per la legislazione.

La sottosegretaria BIONDELLI esprime parere favorevole sugli emendamenti dei relatori.

Cesare DAMIANO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, pone in votazione gli emendamenti presentati dai relatori.

Le Commissioni, con distinte votazioni, approvano gli emendamenti dei relatori 1.100, 2.100, 2.101, 2-bis.1 e 3.100 (*vedi allegato*).

Cesare DAMIANO, *presidente*, chiede che la presidenza sia autorizzata al coordinamento formale del testo approvato. Se non vi sono obiezioni, così rimane stabilito.

Pone, quindi, in votazione il conferimento del mandato ai relatori a riferire favorevolmente sul nuovo testo unificato delle proposte di legge, risultante in esito all'esame in sede referente.

Le Commissioni deliberano di conferire ai relatori il mandato a riferire favorevolmente in Assemblea sul nuovo testo unificato delle proposte di legge. Deliberano, altresì, di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Cesare DAMIANO, *presidente*, avverte che la presidenza si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove per l'esame in Assemblea, sulla base delle indicazioni dei gruppi.

**La seduta termina alle 12.10.**

## ALLEGATO

**Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e per persone con disabilità. Testo unificato C. 261 Fucci, C. 1037 Giammanco, C. 2647 De Girolamo, C. 2705 Vezzali, C. 3597 Minardo, C. 3629 De Girolamo, C. 3738 Sbroolini, C. 3818 Roccella, C. 3829 Invernizzi, C. 3872 Rampelli, C. 3912 Marti, C. 3933 Giammanco e C. 4048 Chimienti.**

**PROPOSTE EMENDATIVE APPROVATE**

## ART. 1.

*Al comma 1, sostituire le parole:* i reati con le seguenti: condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica,;

*Conseguentemente:*

a) *al medesimo articolo 1, comma 1, sostituire le parole:* tali reati con le seguenti: tali condotte;

b) *all'articolo 2-bis, comma 1, sostituire le parole:* dei reati con le seguenti: delle condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica,;

c) *al titolo, sostituire le parole:* i reati con le seguenti: condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica,.

**1. 100.** I Relatori.

## ART. 2.

*Al comma 1, lettera c), dopo la parola:* previsione aggiungere le seguenti: , nel rispetto delle competenze regionali,.

**2. 100.** I Relatori.

*Al comma 2, ultimo periodo, sopprimere le parole:* sulle osservazioni del Governo.

**2. 101.** I Relatori.

## ART. 2-bis.

*Al comma 1, sostituire le parole:* previa intesa con le Regioni con le seguenti: previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

**2-bis.1.** I Relatori.

## ART. 3.

*Sostituire il comma 2 con i seguenti:*

2. L'accesso alle registrazioni dei sistemi di cui al comma 1 è vietato, salvo quanto previsto dal comma 2-bis.

2-bis. In caso di notizia di reato, l'accesso alle registrazioni dei sistemi di cui al comma 1 è disciplinato dal libro V, Titoli IV e V, del codice di procedura penale.

**3. 100.** I Relatori.

## COMMISSIONI RIUNITE

### I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali)

#### S O M M A R I O

##### AUDIZIONE:

Audizione della Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi, sulle linee programmatiche relative alle deleghe a lei conferite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 giugno 2016 (*Svolgimento e conclusione*) . 10

##### AUDIZIONE

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente della XI Commissione, Cesare DAMIANO. — Interviene la Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi.*

##### **La seduta comincia alle 13.10.**

**Audizione della Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi, sulle linee programmatiche relative alle deleghe a lei conferite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 giugno 2016.**

*(Svolgimento e conclusione).*

Cesare DAMIANO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla web-tv della Camera dei deputati.

Introduce, quindi, l'audizione.

La Ministra Maria Elena BOSCHI svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Paola BINETTI (AP), Delia MURER (PD), Emanuele SCAGLIUSI (M5S), Marisa NICCHI (SI-SEL), Marialuisa GNECCHI (PD), Fabiana DADONE (M5S), Titti DI SALVO (PD), Giulia DI VITA (M5S), Teresa PICCIONE (PD), Roberta AGOSTINI (PD), Roger DE MENECH (PD) e Barbara POLLASTRINI (PD).

La Ministra Maria Elena BOSCHI risponde ai quesiti posti e formula ulteriori precisazioni.

Cesare DAMIANO, *presidente*, ringrazia la Ministra per l'esauriente relazione svolta e dichiara conclusa l'audizione.

##### **La seduta termina alle 14.55.**

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

## COMMISSIONI RIUNITE

### II (Giustizia) e XI (Lavoro pubblico e privato)

#### S O M M A R I O

##### SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo. C. 4008 Governo, approvato dal Senato, C. 429 Mongiello, C. 2134 Mongiello, C. 3298 Mongiello, C. 3367 Falcone, C. 3379 Zaccagnini, C. 3405 Matarrelli, C. 3580 Carloni, C. 3817 Matarrese, C. 4046 Scotto e C. 4069 Chimienti (*Seguito dell'esame e conclusione*) ..... 11

##### SEDE REFERENTE

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente della XI Commissione Cesare DAMIANO.*

**La seduta comincia alle 10.35.**

**Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo.**

**C. 4008 Governo, approvato dal Senato, C. 429 Mongiello, C. 2134 Mongiello, C. 3298 Mongiello, C. 3367 Falcone, C. 3379 Zaccagnini, C. 3405 Matarrelli, C. 3580 Carloni, C. 3817 Matarrese, C. 4046 Scotto e C. 4069 Chimienti.**

*(Seguito dell'esame e conclusione).*

Le Commissioni riunite proseguono l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 12 ottobre 2016.

Cesare DAMIANO, *presidente*, avverte che le Commissioni II e XI sono oggi convocate per la conclusione dell'esame in sede referente del disegno di legge Atto Camera n. 4008 e delle proposte di legge abbinate.

Dopo aver ricordato che nella seduta di ieri si è concluso l'esame degli emendamenti ed articoli aggiuntivi presentati, comunica che le Commissioni I (Affari costituzionali), XII (Affari sociali), XIII (Agricoltura) e XIV (Politiche dell'Unione europea) hanno espresso parere favorevole sul testo, mentre la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha espresso parere favorevole con una osservazione. Fa presente, inoltre, che le Commissioni VI (Finanze), IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni) e X (Attività produttive, commercio e turismo) non esprimeranno il parere, mentre la Commissione V (Bilancio, tesoro e programmazione) esprimerà il parere all'Assemblea.

Nessuno chiedendo di intervenire, pone in votazione il conferimento del mandato ai relatori a riferire favorevolmente in Assemblea sul disegno di legge Atto Camera n. 4008.

Le Commissioni deliberano di conferire ai relatori il mandato a riferire favorevolmente in Assemblea sul disegno di legge Atto Camera n. 4008. Deliberano,

altresì, di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Cesare DAMIANO, *presidente*, fa presente che la presidenza si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove per l'esame in Assemblea, sulla base delle indicazioni dei gruppi.

**La seduta termina alle 10.40.**

## COMMISSIONI RIUNITE

### IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni) e X (Attività produttive, commercio e turismo)

#### S O M M A R I O

#### RISOLUZIONI:

7-01020 Basso: Utilizzo dei servizi elettronici via recapito certificato (PEC) per comunicazioni relative a contratti in abbonamento (*Discussione e rinvio*) ..... 13

#### COMITATO RISTRETTO:

Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione (C. 3564 Tentori) ..... 13

#### RISOLUZIONI

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Guglielmo EPIFANI.*

**La seduta comincia alle 14.30.**

**7-01020 Basso: Utilizzo dei servizi elettronici via recapito certificato (PEC) per comunicazioni relative a contratti in abbonamento.**

*(Discussione e rinvio).*

Lorenzo BASSO (PD) illustra i contenuti della risoluzione in titolo sottolineando l'importanza che il Governo assuma ogni iniziativa utile per assicurare che le disdette e/o le comunicazioni relative ai contratti in abbonamento si possano effettuare anche mediante utilizzo dei servizi elettronici di recapito certificato secondo quanto già previsto da normative nazionali ed europee.

Mirella LIUZZI (M5S), nel manifestare una sostanziale condivisione dei contenuti della risoluzione in esame, sottolinea come

questi ripropongano un contenuto analogo ad emendamenti presentati anche dal proprio gruppo durante l'esame al Senato del disegno di legge sulla concorrenza.

Suggerisce alla maggioranza di valutare la possibilità di presentare proposte emendative al prossimo disegno di legge di bilancio volte a rendere operativo l'utilizzo generalizzato della PEC per comunicazioni relative ai contratti in abbonamento.

Guglielmo EPIFANI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.35.**

#### COMITATO RISTRETTO

*Giovedì 13 ottobre 2016.*

**Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione. (C. 3564 Tentori).**

Il Comitato ristretto si è riunito dalle 14.35 alle 14.50.

## I COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

#### S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:	
Sulla pubblicità dei lavori .....	14
Schema di decreto legislativo recante testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale. Atto n. 308 ( <i>Seguito dell'esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i> ) .....	14
SEDE REFERENTE:	
Sulla pubblicità dei lavori .....	15
Modifiche alla legge 31 ottobre 1965, n. 1261, in materia di indennità spettante ai membri del Parlamento. C. 495 Vaccaro, C. 661 Lenzi, C. 1137 Capelli, C. 1958 Vitelli e C. 2354 Lombardi ( <i>Seguito dell'esame e rinvio – Adozione del testo base</i> ) .....	15
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di testo unificato della relatrice adottato come testo base</i> ) .....	19
Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano. C. 56 cost. Alfreider ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	17
ALLEGATO 2 ( <i>Proposte emendative</i> ) .....	21
Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, concernente l'elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, concernente l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, nonché altre norme in materia elettorale. C. 3113 Nesci ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	18
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	18

#### ATTI DEL GOVERNO

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Angelo Rughetti.*

**La seduta comincia alle 12.10.**

#### Sulla pubblicità dei lavori.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, comunica che è stata avanzata la

richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

**Schema di decreto legislativo recante testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale. Atto n. 308.**

*(Seguito dell'esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato, da ultimo, nella seduta del 4 ottobre 2016.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, ricorda che, ai sensi dell'articolo 16 della legge delega n. 124 del 2015, il termine per l'esercizio della delega è prorogato di 90 giorni e scadrà, dunque, da ultimo il 26 novembre 2016. Ricorda altresì che il termine per l'espressione del parere da parte della Commissione è scaduto il 6 agosto e che nella seduta del 14 settembre la Ministra Madia ha dato la disponibilità a consentire che la Commissione possa esprimere il prescritto parere entro la data del 18 ottobre 2016. Avverte che i relatori presenteranno una proposta di parere entro la seduta di martedì prossimo 18 ottobre. Al fine di consentire un adeguato dibattito su tale proposta, chiede al Governo la disponibilità a consentire alla Commissione di esprimersi entro giovedì 20 ottobre.

Il sottosegretario Angelo RUGHETTI esprime la disponibilità del Governo a consentire alla Commissione di esprimere il proprio parere entro giovedì 20 ottobre.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 12.15.**

#### SEDE REFERENTE

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene il viceministro dell'interno, Filippo Bubbico.*

**La seduta comincia alle 12.15.**

#### Sulla pubblicità dei lavori.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

**Modifiche alla legge 31 ottobre 1965, n. 1261, in materia di indennità spettante ai membri del Parlamento.**

**C. 495 Vaccaro, C. 661 Lenzi, C. 1137 Capelli, C. 1958 Vitelli e C. 2354 Lombardi.**

*(Seguito dell'esame e rinvio – Adozione del testo base).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 6 ottobre 2016.

Roberta LOMBARDI (M5S), *relatrice*, presenta una proposta di testo unificato (*vedi allegato 1*) da adottare come testo base per il prosieguo dell'esame e la illustra. Osserva preliminarmente che tutte le proposte d'indagine in esame sono volte ad incidere sulle indennità e sul trattamento economico dei parlamentari nel rispetto dei principi costituzionali e dell'autonomia delle Camere. Nell'elaborare di testo unificato ha cercato di cogliere due temi rilevanti comuni a tutte le proposte: la diminuzione dell'indennità parlamentare e la massima trasparenza nell'utilizzo da parte dei parlamentari delle risorse pubbliche attribuite per l'esercizio del loro mandato. Ha inoltre rispettato il perimetro d'esame deliberato dalla Commissione, non inserendo, quindi, nella sua proposta di testo unificato disposizioni già ricomprese nell'ambito d'esame di altri provvedimenti o di competenza degli uffici di Presidenza dei due rami del Parlamento ovvero ancora non riguardanti membri del Parlamento. Molte delle disposizioni del testo sono riconducibili alle proposte di legge presentate dal suo gruppo e dal gruppo di Scelta civica per l'Italia. Fa presente, inoltre che il testo è composto da 7 articoli che in gran parte apportano novelle alla legge n. 1261 del 1965. L'articolo 1, in particolare, fissa l'indennità a 5000 euro lordi, gli articoli 2 e 3 concernono il rimborso rispettivamente delle spese di soggiorno e di viaggio e di quelle per l'esercizio del mandato rappresentativo; l'articolo 4 contiene disposizioni in materia di regime tributario; l'articolo 5 reca norme in materia di indennità per la

cessazione dal mandato; l'articolo 6 dispone norme che assicurano la massima trasparenza e l'articolo 7, infine, prevede norme di attuazione.

Emanuele FIANO (PD), nel prendere atto del contenuto della proposta di testo unificato presentata dalla relatrice, fa notare che essa, diversamente da quanto previsto in alcune delle proposte di legge in esame, fissa direttamente l'importo dell'indennità parlamentare, senza rimandare ad alcun parametro di riferimento per la sua definizione. Evidenzia, inoltre, che si sta seguendo una strada diversa rispetto a quella intrapresa negli anni passati, laddove il legislatore aveva rimesso agli Uffici di presidenza delle Assemblee parlamentari il compito di dare attuazione a un piano di riduzione della spesa parlamentare. Dichiarò, infine, il voto di astensione del suo gruppo sulla proposta di adottare il testo unificato in esame come testo base per il seguito dell'esame, auspicando che il provvedimento possa essere migliorato in sede di esame delle proposte emendative.

Andrea CECCONI (M5S), intervenendo su quanto affermato dal deputato Fiano, desidera giustificare le scelte operate dal suo gruppo nella presentazione della propria proposta, ripresa in parte dalla relatrice. Fa presente, con riguardo alle erogazioni riconosciute ai parlamentari diverse dall'indennità parlamentare, che la proposta di testo unificato della relatrice si limita a fotografare la situazione odierna, ferma restando l'autonomia degli uffici di Presidenza delle due Camere di prevedere altri rimborsi aggiuntivi, che possono, ad esempio, riguardare i collaboratori o l'uso dei telefoni. La scelta di fissare un *quantum* per la determinazione dell'indennità, e non fare quindi riferimento a parametri, nasce da un senso di opportunità e di responsabilità politica. Viene, infatti, fissata per legge una cifra, la cui modifica richiede un intervento *ad hoc* sulla medesima legge e non su un'altra fonte normativa che riguardi categorie usate come parametro, quali, ad esempio, sindaci, magistrati o professori universi-

tari. È un'assunzione di responsabilità da parte del Parlamento. Riguardo all'indennità dei membri del Parlamento europeo, fa presente che la stessa non è stata scelta come parametro, in quanto fa capo a un'istituzione di cui l'Italia fa parte, ma che, come è ovvio, non fa parte delle istituzioni della Repubblica.

Giuseppe LAURICELLA (PD), nel condividere quanto affermato dal deputato Fiano, dichiara che, da parte sua, non vi è alcuna contrarietà rispetto all'elaborazione di interventi volti a ridurre le spese parlamentari. Si chiede, tuttavia, come possa legiferare su un aspetto così delicato, che inciderà sulle future legislature, un Parlamento che è stato definito – dallo stesso gruppo che ha proposto l'esame del provvedimento in discussione – « illegittimamente eletto » e come tale, pertanto, non legittimato a portare a compimento riforme di natura costituzionale.

Matteo RICHETTI (PD) desidera offrire un contributo di riflessione legato alla sua esperienza di Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, durante la quale era stato avviato un progetto simile a quello ora in discussione e che prevedeva il passaggio da un regime di rimborso forfetario a uno basato sul rendiconto delle spese realmente effettuate. In questo modo veniva istituito un legame tra il rappresentante eletto e il soggetto che doveva rendicontare e giustificare le spese. Un'esperienza risultata non del tutto felice, in quanto non è sempre semplice capire quali spese possono essere ricondotte all'attività del consigliere regionale o, nel caso in esame, del parlamentare. Un'attività fatta anche di riunioni, incontri e che potrebbe in un certo modo essere limitata dalla necessità di rendicontazione e giustificazione documentale. Osserva quindi come non sia semplice distinguere a livello di rendicontazione tra spese congrue e ammissibili e altre che possono sembrare non lecite. Sottolinea, inoltre, l'enorme mole di lavoro per i soggetti che saranno incaricati del controllo delle fatturazioni di 630 deputati. Le

sue sono perplessità che nascono dalla preoccupazione che, a fronte di un condivisibile obiettivo di riduzione delle spese di funzionamento della politica, sorgano difficoltà applicative tali da non portare ad un migliore funzionamento del sistema. Condivide per queste ragioni la posizione di astensione sull'adozione del testo unificato proposto dalla relatrice come testo base, preannunciata dal collega Fiano. Si tratta infatti di un voto interlocutorio che sottende la necessità di un supplemento di riflessione.

Gian Luigi GIGLI (DeS-CD), nel far presente di aver svolto finora il suo mandato parlamentare al servizio del Paese con grande sacrificio e dedizione, ritiene che la proposta di testo unificato della relatrice persegua una finalità populistica e punitiva nei confronti dei parlamentari, privilegiando la selezione di personale politico che potrà permettersi di svolgere tale delicata funzione, o perché intraprende l'attività parlamentare come unica professione o perché la intende come attività ulteriore rispetto a quella che svolge. Non condivide, pertanto, l'impianto della proposta di testo unificato in esame, che rischia di far perdere dignità al ruolo svolto dai parlamentari.

Roberta LOMBARDI (M5S), *relatrice*, desidera intervenire sulle osservazioni avanzate dai deputati Fiano, Richetti e Gigli. Riguardo a quanto affermato dal deputato Fiano, sottolinea come il testo da lei proposto sia una bozza di lavoro emendabile e che ha la finalità di trovare la maggiore convergenza possibile tra i gruppi. In merito alle perplessità avanzate dal deputato Richetti in base alla sua esperienza personale, osserva come in Parlamento già esista in parte un'attività di rendicontazione delle spese. Con riferimento alle affermazioni del deputato Gigli, rileva come non si tratti di una scelta punitiva. Desidera inoltre rilevare come il sistema a cui egli faceva riferimento ha dato vita a una classe dirigente lontana dalle esigenze dei cittadini che non ha fornito ottimi risultati. È quindi

necessaria, a suo avviso, una classe dirigente nuova e calata in una realtà concreta.

Emanuele FIANO (PD), intervenendo per una precisazione, si chiede per quale motivo il Parlamento non possa individuare un indicatore di riferimento al quale parametrare l'importo dell'indennità. Ritiene, infine, che non sia neanche lontanamente immaginabile che il Parlamento intervenga sul trattamento economico di una determinata categoria – eventualmente preso a riferimento ai fini della determinazione dell'importo dell'indennità – al solo fine di migliorare la situazione economica dei parlamentari.

Giuseppe LAURICELLA (PD) non comprende per quale ragione la relatrice non abbia risposto alla domanda da lui posta.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di adottare, come testo base per il prosieguo dell'esame, il testo unificato proposto dalla relatrice (*vedi allegato 1*).

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, avverte che il termine per la presentazione di proposte emendative al testo base testé adottato sarà fissato nell'odierna riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano.**

**C. 56 cost. Alfreider.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 14 settembre 2016.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, ricorda che il termine per la presentazione di proposte emendative è da ultimo scaduto lunedì 3 ottobre. Comunica che sono state presentate proposte emendative (*vedi allegato 2*). Comunica altresì che il deputato Dellai ha aggiunto la propria firma all'articolo aggiuntivo Nicoletti 6.02.

Avverte che alcune proposte emendative, ai sensi dell'articolo 89 del regolamento, sono da ritenersi inammissibili, in quanto riguardano argomenti estranei all'oggetto della proposta di legge C. 56. Si tratta delle seguenti proposte emendative: l'articolo premessivo Fraccaro 01.05, che sopprime il sesto comma dell'articolo 47, in materia di requisiti per l'esercizio del *referendum* provinciale abrogativo; l'articolo aggiuntivo Nicoletti 6.02, volto a prevedere l'istituzione nella provincia di Trento di un ente sovracomunale, con eventuale trasferimento o delega di funzioni da parte dei comuni interessati o della provincia medesima.

Francesco SANNA (PD), *relatore*, preannuncia la presentazione di un emendamento sostitutivo dell'articolo 7 della proposta di legge costituzionale, volto a recepire l'osservazione avanzata dal Consiglio regionale del Trentino Alto Adige. Alla luce di ciò chiede di valutare un rinvio dell'esame del complesso degli emendamenti ad altra seduta.

La Commissione concorda.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, concernente l'elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, concernente l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, nonché altre norme in materia elettorale.**  
**C. 3113 Nesci.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 12 maggio 2016.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, ricorda che nella seduta del 12 maggio scorso la Commissione ha deliberato di chiedere al Governo la relazione tecnica sulla proposta di legge in esame fa presente che con lettera in pari data ha scritto al Governo e, successivamente, con lettera del 21 giugno scorso, ha sollecitato l'invio della predetta relazione tecnica.

Rileva che alla data di oggi tale relazione non è ancora pervenuta.

Il viceministro dell'interno Filippo BUBBICO dichiara la disponibilità del Governo a trasmettere la relazione tecnica quanto prima.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 12.55.**

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

*Giovedì 13 ottobre 2016.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 12.55 alle 13.

## ALLEGATO 1

**Modifiche alla legge 31 ottobre 1965, n. 1261, in materia di indennità spettante ai membri del Parlamento (C. 495 Vaccaro, C. 661 Lenzi, C. 1137 Capelli, C. 1958 Vitelli e C. 2354 Lombardi).**

**PROPOSTA DI TESTO UNIFICATO DELLA RELATRICE  
ADOTTATO COME TESTO BASE**

**Nuove disposizioni in materia di indennità e trattamento economico dei parlamentari**

ART. 1.

*(Indennità).*

1. L'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, è sostituito dal seguente:

« ART. 1. — 1. A norma dell'articolo 69 della Costituzione, l'indennità spettante ai membri del Parlamento per garantire il libero svolgimento del mandato è disciplinata dalla presente legge. Essa è pari, al lordo delle ritenute fiscali e dei contributi previdenziali e assistenziali, ad euro 5.000 mensili ed è erogata per dodici mensilità.

2. L'indennità di cui al comma 1 è aggiornata annualmente in base agli adeguamenti automatici stabiliti dagli indici dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

3. Nessuna indennità aggiuntiva è riconosciuta ai membri del Parlamento per lo svolgimento di altri incarichi interni alla Camera di appartenenza. ».

ART. 2.

*(Rimborso delle spese di soggiorno e di viaggio).*

1. L'articolo 2 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, è sostituito dal seguente:

« ART. 2. — 1. Ai membri del Parlamento è riconosciuto un rimborso delle spese documentate di soggiorno e di viag-

gio entro il limite massimo di euro 3.500 mensili. Il rimborso delle spese di alloggio non è riconosciuto ai membri del Parlamento che risiedono nel comune di Roma.

2. Gli uffici di Presidenza delle due Camere determinano l'entità della decurtazione dal rimborso di cui al comma 1 per ogni giorno di assenza del parlamentare dalle sedute dell'Assemblea, delle Giunte o delle Commissioni in cui si siano svolte votazioni e ne disciplinano le modalità di esecuzione. ».

ART. 3.

*(Rimborso delle spese per l'esercizio del mandato rappresentativo).*

1. Dopo l'articolo 2 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, è inserito il seguente:

« ART. 2-bis. — 1. Ad ogni membro del Parlamento è riconosciuto un importo pari a euro 3.690 mensili a titolo di rimborso delle spese sostenute per l'esercizio del mandato rappresentativo ».

ART. 4.

*(Regime tributario).*

1. All'articolo 5 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente: « I rimborsi delle spese previsti

dall'articolo 2 della presente legge sono esenti da ogni tributo e non possono essere computati agli effetti dell'accertamento del reddito imponibile e della determinazione dell'aliquota per qualsiasi imposta o tributo dovuti sia allo Stato che ad altri enti, o a qualsiasi altro effetto »;

b) il secondo e il terzo comma sono abrogati.

#### ART. 5.

*(Indennità per la cessazione dal mandato).*

1. Dopo l'articolo 6 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, è inserito il seguente:

« ART. 6-bis. — 1. Ai membri del Parlamento cessati dal mandato spetta un'indennità il cui importo è commisurato all'importo dell'indennità di cui all'articolo 1 della presente legge e alla durata complessiva del mandato rappresentativo svolto ed è calcolato secondo la disciplina prevista dall'articolo 2120 del codice civile.

2. Gli Uffici di Presidenza delle due Camere adottano le disposizioni necessarie per l'attuazione dei commi 1 e 2 ».

#### ART. 6.

*(Trasparenza, controlli e sanzioni).*

1. Al fine di garantire la trasparenza dell'attività e del mandato parlamentare gli Uffici di Presidenza delle due Camere curano la pubblicazione e l'aggiornamento dei seguenti dati:

a) il complesso delle indennità riconosciute al membro del Parlamento ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge;

b) il numero dei giorni per i quali il membro del Parlamento è risultato presente alle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni e ha ottenuto il riconoscimento del rimborso delle spese di soggiorno e di viaggio, ai sensi dell'articolo 2 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge;

c) la rendicontazione delle spese rimborsate ai sensi degli articoli 2 e 3.

2. Gli Uffici di Presidenza delle due Camere definiscono i criteri per il riconoscimento delle spese rimborsabili ai sensi degli articoli 2 e 3, nonché le modalità del controllo interno sui documenti giustificativi e applicano le sanzioni previste dai commi 3 e 4 del presente articolo.

3. Qualora sia accertata l'irregolare imputazione di spese non rimborsabili a carico dei fondi assegnati a ciascun membro del Parlamento, le somme indebitamente erogate sono recuperate mediante detrazione dall'ammontare del relativo rimborso.

4. Nel caso di reiterate irregolarità nell'imputazione di spese gli Uffici di Presidenza delle due Camere possono determinare ulteriori misure sanzionatorie.

#### ART. 7.

*(Attuazione).*

1. Gli Uffici di Presidenza delle due Camere adottano le disposizioni necessarie ai fini dell'attuazione degli articoli da 1 a 6 a decorrere dalla predisposizione dei bilanci per l'esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Le somme eventualmente rinvenienti dai rimborsi mensili di cui agli articoli 2 e 3, decurtati delle spese accertate e riconosciute, sono riversate al bilancio della Camera di appartenenza.

## ALLEGATO 2

**Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano (C. 56 cost. Alfreider).**

**PROPOSTE EMENDATIVE**

ART. 1.

*Premettere il seguente articolo:*

ART. 01.

*(Modifiche all'articolo 27 del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, in materia di Organi della Regione).*

1. All'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, dopo il primo comma è inserito il seguente: « Sessioni straordinarie riguardanti i diritti della minoranza linguistica ladina possono svolgersi nei territori di lingua ladina delle province di Trento e Bolzano. Sessioni straordinarie riguardanti i diritti del gruppo linguistico dei mocheni e del gruppo linguistico dei cimbri possono svolgersi nei territori di Palù del Fersina, Fierozzo, Frassilongo e Luserna ».

**01. 01.** Fraccaro, Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'Ambrosio, Nuti, Toninelli.

*Premettere il seguente articolo:*

ART. 01.

*(Modifiche all'articolo 30 del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di*

*cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, in materia di Organi della Regione).*

1. All'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il terzo comma è aggiunto il seguente: « Una delle cariche di segretario è ricoperta da consiglieri appartenente al gruppo linguistico ladino. Nei primi trenta mesi di attività del Consiglio regionale la carica di segretario riservata al gruppo linguistico ladino è ricoperta da un consigliere eletto nella provincia di Bolzano. Per il successivo periodo la carica è ricoperta da un consigliere eletto nella provincia di Trento »;

b) al quinto comma, dopo le parole « I vice presidenti » sono aggiunte le seguenti « e il segretario appartenente al gruppo linguistico ladino o, in alternativa, al gruppo linguistico mocheno ovvero al gruppo linguistico cimbro ».

**01. 02.** Fraccaro, Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'Ambrosio, Nuti, Toninelli.

*Premettere il seguente articolo:*

ART. 01.

*(Modifiche all'articolo 33 del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di*

*cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, in materia di Organi della Regione).*

1. All'articolo 33 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, il secondo comma è sostituito dal seguente: « Lo scioglimento è disposto con le procedure previste dall'articolo 49-bis. Con il decreto di scioglimento è nominata una commissione di sette membri, dei quali due di lingua tedesca, uno del gruppo linguistico ladino della provincia di Trento, uno del gruppo linguistico ladino della provincia di Bolzano, scelti tra i cittadini eleggibili al Consiglio provinciale ».

**01. 03.** Fraccaro, Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'Ambrosio, Nuti, Toninelli.

*Premettere il seguente articolo:*

ART. 01.

*(Modifiche all'articolo 34 del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, in materia di Organi della Regione).*

1. All'articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, al primo comma, dopo le parole « o del presidente di questa, » sono aggiunte le seguenti « a richiesta unanime dei consiglieri appartenenti al gruppo linguistico ladino per questioni che riguardano i diritti delle minoranze linguistiche ».

**01. 04.** Fraccaro, Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'Ambrosio, Nuti, Toninelli.

*Premettere il seguente articolo:*

ART. 01.

*(Modifiche all'articolo 47 del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di*

*cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, in materia di Organi della Provincia).*

1. All'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, il sesto comma è abrogato.

**01. 05.** Fraccaro, Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'Ambrosio, Nuti, Toninelli.

**(Inammissibile)**

*Premettere il seguente articolo:*

ART. 01.

*(Modifiche all'articolo 48 del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, in materia di Organi della Provincia).*

1. All'articolo 48 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, il terzo comma è sostituito dal seguente: « Un seggio del Consiglio provinciale di Bolzano è assegnato al territorio coincidente con quello dei comuni Ortisei, Badia, Marebbe, Selva di Val Gardena, Santa Cristina Valgardena, San Martino in Badia, Corvara in Badia, La Valle dove è insediato il gruppo linguistico ladino ed è attribuito secondo le norme stabilite con legge di cui al secondo comma dell'articolo 47 ».

**01. 06.** Fraccaro, Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'Ambrosio, Nuti, Toninelli.

*Premettere il seguente articolo:*

ART. 01.

*(Modifiche all'articolo 48 del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di*

*cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, in materia di Organi della Provincia).*

1. All'articolo 48 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, dopo il quarto comma è aggiunto il seguente: « Un seggio del Consiglio provinciale di Trento è assegnato al territorio coincidente con quello dei comuni di Amblar, Bresimo, Brez, Cagnò, Campodenno, Castelfondo, Cavareno, Cis, Cles, Cloz, Cunevo, Coredo, Dambel, Denno, Don, Flavon, Fondo, Livo, Malosco, Nanno, Revò, Romallo, Romeno, Ronzone, Ruffrè-Mendola, Rumo, San Zenò, Sarnonico, Sfruz, Smarano, Spormaggiore, Sporminore, Taio, Tassullo, Terres, Vigo di Ton, Tres, Tuenno e Vervò dove è insediato il gruppo linguistico ladino-retico, ed è attribuito secondo le norme stabilite con legge di cui al secondo comma dell'articolo 47 ».

**01. 07.** Fraccaro, Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'Ambrosio, Nuti, Toninelli.

*Premettere il seguente articolo:*

ART. 01.

*(Modifiche all'articolo 48 del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, in materia di Organi della Provincia).*

1. All'articolo 48 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, dopo il quarto comma è aggiunto il seguente: « Un seggio del Consiglio provinciale di Trento è assegnato al territorio coincidente con quello dei comuni di Amblar, Bresimo, Brez, Cagnò, Castelfondo, Cloz, Coredo, Dambel, Fondo, Livo, Malosco, Nanno, Revò, Romallo, Romeno, Ronzone, Ruffrè-Mendola, San Zenò, Sfruz, Smarano, Taio, Tassullo, Terres, Vigo di Ton, Tres, Vervò dove è insediato il gruppo linguistico ladino-retico, definito con le modalità previste dalla legge 15 dicembre

1999, n. 482, ed è attribuito secondo le norme stabilite con legge di cui al secondo comma dell'articolo 47 ».

**01. 08.** Fraccaro, Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'Ambrosio, Nuti, Toninelli.

*Al comma 1, lettera a), numero 2), aggiungere in fine le parole: e non è eletto in una lista rappresentativa della maggioranza linguistica tedesca ovvero se è eletto in una lista rappresentativa della minoranza ladina.*

**1. 5.** Biancofiore, Sisto.

*Al comma 1, dopo la lettera b), aggiungere la seguente:*

*b-bis)* dopo il primo comma, è aggiunto il seguente: « La composizione della Giunta provinciale di Trento assicura la presenza di un rappresentante del gruppo linguistico ladino o, se presente, del gruppo linguistico mocheno o del gruppo linguistico cimbro. Il rappresentante appartenente a gruppi di minoranza linguistica della Giunta provinciale non può assumere l'incarico di Presidente o vice presidente del Consiglio provinciale. La competenza in materia di tutela e promozione delle minoranze linguistiche è assegnata all'assessore di lingua ladina o, in alternativa al rappresentante di lingua mocheno o cimbra ».

**1. 1.** Fraccaro, Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'Ambrosio, Nuti, Toninelli.

*Al comma 1, dopo la lettera b), aggiungere la seguente:*

*b-bis)* dopo il secondo comma è aggiunto il seguente: « È nominato vice presidente per la quota proporzionale assegnata al gruppo linguistico ladino il consigliere appartenente al gruppo linguistico ladino che ha ottenuto più preferenze, secondo le norme stabilite con legge di cui al secondo comma dell'articolo 47, nel

territorio coincidente con quello dei comuni Ortisei, Badia, Marebbe, Selva di Val Gardena, Santa Cristina Valgardena, San Martino in Badia, Corvara in Badia, La Valle dove è insediato il gruppo linguistico ladino. La competenza in materia di formazione e cultura ladina è assegnata al vice Presidente di lingua ladina ».

**1. 2.** Fraccaro, Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'Ambrosio, Nuti, Toninelli.

*Al comma 1, dopo la lettera b), aggiungere la seguente:*

*b-bis)* dopo il secondo comma è aggiunto il seguente: « È nominato vice presidente per la quota proporzionale assegnata al gruppo linguistico ladino il consigliere appartenente al gruppo linguistico ladino che ha ottenuto più preferenze, secondo le norme stabilite con legge di cui al secondo comma dell'articolo 47, nel territorio coincidente con quello dei comuni Ortisei, Badia, Marebbe, Selva di Val Gardena, Santa Cristina Valgardena, San Martino in Badia, Corvara in Badia, La Valle dove è insediato il gruppo linguistico ladino ».

**1. 3.** Fraccaro, Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'Ambrosio, Nuti, Toninelli.

*Al comma 1, dopo la lettera b), aggiungere la seguente:*

*b-bis)* dopo il secondo comma è aggiunto il seguente: « La competenza in materia di formazione e cultura ladina è assegnata al vice Presidente di lingua ladina ».

**1. 4.** Fraccaro, Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'Ambrosio, Nuti, Toninelli.

#### ART. 2.

*Al comma 1, capoverso, secondo comma, sostituire le parole:* a questo gruppo linguistico con *le seguenti:* al gruppo linguistico ladino o italiano.

**2. 1.** Sisto, Biancofiore.

#### ART. 4.

*Sopprimerlo.*

**4. 1.** Biancofiore, Sisto.

#### ART. 5.

*Al comma 1, dopo la lettera b), aggiungere la seguente:*

*b-bis)* il secondo comma è abrogato.

*Conseguentemente, al medesimo comma 1, sopprimere la lettera c).*

**5. 2.** Biancofiore, Sisto.

*Al comma 1, sostituire la lettera c) con la seguente:*

*c)* sostituire il secondo comma con il seguente: « I componenti della sezione sono nominati in seguito al superamento di concorso pubblico per titoli ed esami, riservato in egual numero ai componenti del gruppo linguistico italiano, del gruppo linguistico tedesco e del gruppo linguistico ladino ».

**5. 1.** Fraccaro, Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'Ambrosio, Nuti, Toninelli.

*Al comma 1, lettera d), aggiungere, in fine, le parole:* in alternativa a quello tedesco.

**5. 3.** Biancofiore, Sisto.

#### ART. 6.

*Dopo l'articolo 6, aggiungere il seguente:*

#### ART. 6-bis.

*(Modifiche all'articolo 101 del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di*

*cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, in materia di Organi della Provincia).*

1. All'articolo 101 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, dopo il primo comma è aggiunto il seguente: « Nella provincia di Bolzano le amministrazioni pubbliche devono usare, nei riguardi dei cittadini di lingua ladina e nei territori dove è insediato il gruppo linguistico ladino, anche la toponomastica ladina, se la legge provinciale ne abbia accertata l'esistenza ed approvata la dizione ».

**6. 01.** Fraccaro, Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'Ambrosio, Nuti, Toninelli.

*Dopo l'articolo 6, aggiungere il seguente:*

ART. 6-bis.

*(Modifica all'articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, in materia di tutela delle minoranze linguistiche).*

1. All'articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma: « Nel territorio coincidente con quello dei co-

muni di cui al terzo comma, dell'articolo 48 è costituito il Comun General de Fascia, ente sovracomunale al quale i comuni stessi e la provincia di Trento possono trasferire o delegare funzioni, compiti o attività loro proprie ».

**6. 02.** Nicoletti, Dellai.

**(Inammissibile)**

ART. 7.

*Sopprimerlo.*

**7. 2.** Sisto, Biancofiore.

*Sostituirlo con il seguente:*

ART. 7.

1. All'articolo 107, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, è aggiunto il seguente periodo: « Nel caso in cui, in rappresentanza dei consigli provinciali di Trento e Bolzano non è nominato nessun membro ladino, il consiglio regionale nomina un membro appartenente al gruppo linguistico ladino ».

**7. 1.** Fraccaro, Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'Ambrosio, Nuti, Toninelli.

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

#### S O M M A R I O

#### SEDE CONSULTIVA:

Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie per anziani e disabili. Nuovo testo unificato C. 261 Fucci ed abb. (Parere alle Commissioni riunite I e XI) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni</i> ) .....	26
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di parere</i> ) .....	34
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	36

#### RISOLUZIONI:

7-01070 Ferraresi: Sul trattato di estradizione e di mutua assistenza giudiziaria tra l'Italia e gli Emirati arabi uniti, sottoscritto il 16 settembre 2016 ( <i>Discussione e rinvio</i> ) .....	29
---	----

#### SEDE REFERENTE:

Disposizioni relative alle circoscrizioni dei tribunali di Napoli e di Napoli Nord in Aversa. C. 3996 Andrea Maestri ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	33
---	----

#### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Maria Ferri.*

#### La seduta comincia alle 10.55.

**Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie per anziani e disabili.**

**Nuovo testo unificato C. 261 Fucci ed abb.**

(Parere alle Commissioni riunite I e XI)

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni).*

La Commissione inizia la discussione del provvedimento.

Donatella FERRANTI, *presidente*, rammenta che il provvedimento in titolo è stato posto all'ordine del giorno dell'Assemblea a decorrere da lunedì 17 ottobre prossimo. Per tali ragioni, richiama la necessità che la Commissione esprima, già nella seduta odierna, il parere di competenza.

Walter VERINI (PD), *relatore*, fa presente che il testo unificato in esame è diretto, come sancito nel titolo e nell'articolo 1, ad introdurre delle misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assisten-

ziali per anziani e persone con disabilità.

Evidenzia che la *ratio* del provvedimento è da ravvisare nella necessità di tutelare categorie di soggetti particolarmente vulnerabili come i bambini ospitati negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia nonché i disabili e gli anziani ospitati nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali, anche alla luce dell'emersione negli ultimi tempi di casi di maltrattamenti perpetrati a danno di costoro.

Rileva che sono, pertanto, previste le seguenti misure: una delega in materia di formazione del personale degli asili nido, delle scuole dell'infanzia e delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità finalizzata alla definizione di modalità della valutazione attitudinale nell'accesso alla professioni educative e di cura (articolo 2); le linee guida sulle modalità di visita nelle strutture socio-sanitarie (articolo 2-*bis*); la regolamentazione dell'utilizzo di sistemi di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità (articolo 3).

Segnala che la competenza della Commissione Giustizia si incentra sugli articoli 1, laddove viene fatto riferimento alla prevenzione ed il contrasto di reati, 2-*bis*, dove viene fatto riferimento alla prevenzione dei reati di cui all'articolo 1, e 3, in quanto l'installazione di sistemi di videosorveglianza è finalizzata sia alla prevenzione di reati che alla raccolta di dati utilizzabili per l'accertamento di reati.

Per quanto attiene all'articolo 1, ritiene opportuno che definisce le finalità del testo, appare opportuno fare riferimento non tanto ai reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità, quanto piuttosto a condotte violente, di maltrattamento o di abuso nei confronti dei medesimi soggetti, in maniera tale da farvi rientrare anche condotte che, pur essendo a danno di questi soggetti, non integrano una fattispecie penale.

Di conseguenza, ritiene che anche all'articolo 2-*bis* dovrebbe essere fatto riferimento a tale tipologia di condotta, giustificandosi così la competenza esclusiva del Ministro della Salute, anziché il concerto con il Ministro della Giustizia, nell'emanazione delle linee guida sulle modalità di visita nelle strutture socio-sanitarie.

Rammenta che l'articolo 3 disciplina la regolamentazione dell'utilizzo di sistemi di videosorveglianza negli asili nido, nelle scuole dell'infanzia e nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità. In particolare, si prevede che per assicurare le finalità della legge, nelle strutture di cui sopra possono essere installati sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso, le cui immagini sono cifrate al momento dell'acquisizione all'interno delle telecamere, attraverso un sistema a doppia chiave asimmetrica. In primo luogo si segnala che le Commissioni I e XI hanno scelto di non prevedere l'obbligo di installazione delle videocamere, ma di regolamentarne l'utilizzo laddove vi siano. Il comma 2, secondo cui l'accesso alle registrazioni delle videocamere è consentito solo al pubblico ministero e, su sua delega, alla polizia giudiziaria, per lo svolgimento di indagini su reati in danno dei minori o delle persone ospitate nelle strutture, anche a seguito di denunce relative ai medesimi reati. Nei casi di urgenza la polizia giudiziaria, anche a seguito di segnalazione, può accedere alle registrazioni dandone immediata comunicazione al pubblico ministero. Tale disposizione sopra appare condivisibile nella parte in cui prevede indirettamente il divieto di accesso ai filmati a soggetti diversi da quelli che svolgono le indagini giudiziarie, mentre suscita forti perplessità la previsione di un procedimento speciale in materia di indagine giudiziarie, le quali, secondo quanto previsto dal codice di procedura penale, sono svolte dalla polizia giudiziaria su delega dell'autorità giudiziaria ovvero su propria iniziativa. Appare pertanto opportuno prevedere all'articolo 3, comma 2, da un lato il

divieto di accesso ai filmati e, dall'altro, il richiamo agli articoli del codice di procedura penale che regolano l'attività di iniziativa della polizia giudiziaria e l'attività del pubblico ministero. Il comma 3 prevede che le videocamere possano essere installate solo ove vi sia l'accordo con le rappresentanze sindacali ovvero l'autorizzazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro. Secondo il comma 4 la presenza delle videocamere deve essere adeguatamente segnalata a tutti i soggetti che accedono nella zona videosorvegliata. Il comma 4-*bis* prevede che debba esservi il necessario coinvolgimento delle famiglie interessate nella disciplina dei sistemi di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia. Ai sensi del comma 4-*ter*, nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali, l'utilizzo dei sistemi di videosorveglianza è consentito nel rispetto della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata con legge 24 febbraio 2009, n. 18, e previo consenso degli interessati o dei loro tutori se minorenni o incapaci. Si prevede al comma 5 che il Garante per la protezione dei dati personali, con proprio provvedimento, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, definisca gli adempimenti e le prescrizioni da applicare in relazione all'installazione delle videocamere e al trattamento dei dati personali effettuato dalle medesime. Il comma 5-*bis* prevede che nelle strutture in oggetto è vietato l'utilizzo di *webcam*. Ai sensi del comma 6, in caso di violazione delle disposizioni dell'articolo 3 e del provvedimento adottato ai sensi del comma 5, si applicano le sanzioni di cui al titolo III della parte III del codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

Segnala che l'articolo 4 prevede che Il Governo trasmette alle Camere, entro il 31 marzo di ogni anno, una relazione in ordine all'attuazione della legge, nella quale si dà conto anche dei dati rilevati dal Ministero della giustizia e dal Ministero dell'interno, nell'ambito delle rispettive competenze, in ordine all'andamento

nell'anno di riferimento dei reati commessi in danno dei minori e delle persone ospitate nelle strutture di cui all'articolo 1, nonché dei relativi procedimenti giudiziari.

Rammenta che l'articolo 5 contiene la clausola di neutralità finanziaria, mentre l'articolo 5-*bis* prevede una clausola di salvaguardia a tutela delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, prevedendo che il provvedimento in esame si applica compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Ciò premesso, formula una proposta di parere favorevole con condizioni (*vedi allegato 1*).

Donatella FERRANTI, *presidente*, in relazione alla parte dispositiva della proposta di parere testé formulata dal relatore, concorda con la seconda condizione ivi prevista; quanto alla prima condizione, evidenzia, invece, come sia opportuno fare riferimento a condotte di maltrattamento o di abuso anche di natura psicologica, al fine di estendere l'ambito applicativo delle finalità del provvedimento.

Fabrizia GIULIANI (PD) concorda con la presidente circa l'opportunità di far menzione anche a condotte di violenza psicologica, soprattutto in considerazione dei particolari luoghi, quali gli asili nido, le scuole d'infanzia e le strutture sanitarie e socio-sanitarie, in cui si verificano le condotte stesse.

Walter VERINI (PD), *relatore*, nel prendere atto delle considerazioni espresse dalla presidente e dalla collega Giuliani, formula una nuova proposta di parere (*vedi allegato 2*).

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la nuova proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 11.05.**

**RISOLUZIONI**

*Giovedì 13 ottobre 2016 — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Maria Ferri.*

**La seduta comincia alle 11.05.**

**7-01070 Ferraresi: Sul trattato di estradizione e di mutua assistenza giudiziaria tra l'Italia e gli Emirati arabi uniti, sottoscritto il 16 settembre 2016.**

*(Discussione e rinvio).*

Vittorio FERRARESI (M5S), nell'illustrare la risoluzione in titolo, rammenta che il Ministro della giustizia ha firmato in data 16 settembre 2015 con il suo omologo emiratino Sultan bin Saeed Al Badi un trattato di estradizione e di mutua assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Emirati Arabi Uniti, ed un accordo di cooperazione giudiziaria in materia penale fra i due Paesi.

Segnala che, come spiega un comunicato del Ministero, rilasciato nella medesima data, le due intese, puntano a migliorare e intensificare la collaborazione fra Italia ed Emirati Arabi Uniti in materia di giustizia, alla luce, da un lato, della crescita dei rapporti economici, finanziari e commerciali e dell'aumento esponenziale del numero di connazionali residenti negli Emirati Arabi Uniti e, dall'altro, dell'aumento delle richieste di estradizione e di assistenza giudiziaria formulate da parte italiana. In particolare, con il trattato di estradizione, i due Paesi si impegnano reciprocamente a consegnare persone ricercate che si trovano sul proprio territorio, per dare corso ad un procedimento penale o consentire l'esecuzione di una condanna definitiva.

Fa presente che l'accordo di mutua assistenza giudiziaria impegna invece Italia ed Emirati Arabi Uniti a collaborare in materia di ricerca e identificazione di persone, notificazione di atti e documenti,

citazione di soggetti coinvolti a vario titolo in procedimenti penali, acquisizione e trasmissione di atti, documenti ed elementi di prova, informazioni relative a conti presso istituti bancari e finanziari, assunzione di testimonianze o di dichiarazioni (ivi inclusi gli interrogatori di indagati ed imputati), espletamento e trasmissione di perizie, esecuzione di attività di indagine, effettuazione di perquisizioni e sequestri, nonché sequestro, pignoramento e confisca dei proventi del reato e delle cose pertinenti al reato. L'accordo prevede inoltre che l'assistenza possa essere accordata anche in relazione a reati tributari e fiscali.

Segnala, altresì, che il Ministro Orlando ha sin da subito espresso l'auspicio che i due accordi possano avere immediata operatività anche prima della loro entrata in vigore, prevista a seguito di ratifica parlamentare per l'Italia e del Consiglio supremo federale per gli Emirati Arabi.

Ricorda che gli Emirati Arabi sono tra i principali partner commerciali dell'Italia, ma la mancata vigenza di un trattato di cooperazione giudiziaria ha attratto in quel Paese anche latitanti come l'ex parlamentare Amedeo Matarca, condannato in via definitiva a tre anni di reclusione per concorso esterno in associazione mafiosa nella fattispecie di 'ndrangheta e delinquenti dediti al riciclaggio internazionale come messo recentemente in evidenza dalle inchieste napoletane contro la camorra.

Ricorda, altresì, che il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo Franco Roberti, il 3 marzo 2016, presentando in Commissione antimafia la nuova relazione annuale della direzione nazionale antimafia, ha messo in evidenza quanto sia sempre più decisiva la cooperazione giudiziaria internazionale nel contrasto alla criminalità organizzata.

Evidenzia che il Consiglio dei ministri ha invece rinviato la decisione in merito all'approvazione del disegno di legge di ratifica del trattato di estradizione e di mutua assistenza giudiziaria tra Italia e Emirati Arabi, che consentirebbe il rientro dei latitanti

italiani che si trovano in quel Paese. Decisione iscritta all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri del 3 marzo 2016, poi slittata, per approfondimenti.

Osserva che Amedeo Matacena al momento, quindi, non corre rischio di essere estradato in Italia nonostante secondo la direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria, avrebbe rivestito un ruolo fondamentale di un complesso sistema criminale, imprenditoriale ed economico riferibile alla 'ndrangheta. Proprio per la sua fuga all'estero, secondo la ricostruzione della procura distrettuale antimafia di Reggio, si ritrovano a processo, accusati di averne favorito la latitanza, la moglie Chiara Rizzo, l'ex Ministro dell'interno Claudio Scajola e i segretari dei coniugi Matacena-Rizzo, Martino Politi e Maria Grazia Fiordalisi. Tutti e quattro sul banco degli imputati davanti al tribunale collegiale di Reggio. Gli inquirenti sta o sostenendo che l'ex deputato di Forza Italia ha progettato e pianificato la sua fuga dall'Italia anticipando la sentenza della Corte di Cassazione: lasciando quindi Reggio, la Calabria e la residenza di Montecarlo per trovare riparo inizialmente alle Seychelles da qui a Beirut in Libano ed infine a Dubai negli Emirati Arabi Uniti.

Ricorda che proprio a Dubai, il 28 agosto 2013, Matacena è stato fermato, arrestato per un breve periodo, per poi esser rilasciato e dove, ancora oggi, vive libero di muoversi ma senza possibilità di lasciare gli Emirati Arabi.

Sottolinea che la cooperazione giudiziaria è uno strumento necessario per azzerare le sacche di impunità, soprattutto dei colletti bianchi, cioè di quel modo di fare mafia che ha a che fare con la corruzione, il riciclaggio e il traffico internazionale di valori.

Richiama l'attenzione sulla circostanza che, a quasi un anno dalla firma dell'accordo internazionale il Parlamento non ha ancora neanche potuto calendarizzarne la ratifica.

Osserva che, alla luce di quanto premesso, non risulta chiaro quali siano le effettive ragioni per le quali il Governo non abbia ritenuto una priorità assumere

iniziative per ottenere una rapida estradizione del cittadino italiano Amedeo Matacena dagli Emirati Arabi Uniti richiesta dalla magistratura italiana, anche perché è di tutta evidenza che la necessità di adoperarsi in ogni modo per porre fine ad una simile latitanza rappresenterebbe, da parte della politica, una concreta testimonianza di attivo e partecipe sostegno al lavoro svolto dalla magistratura e dalle forze dell'ordine per il contrasto ai sodalizi mafiosi.

Per tali ragioni, ritiene che il Governo debba adottare iniziative volte a calendarizzare ed approvare, nel prossimo Consiglio dei ministri, il disegno di legge per l'autorizzazione alla ratifica del trattato di estradizione e di mutua assistenza giudiziaria tra l'Italia e gli Emirati arabi uniti, sottoscritto dalle parti il 16 settembre 2015.

Ritiene, di conseguenza, che l'Esecutivo debba adoperarsi, per quanto di propria competenza, a favorire un rapido iter del disegno di legge per l'autorizzazione alla ratifica dei citati accordi e che, nelle more della ratifica del trattato, coerentemente all'auspicio espresso dal Ministro Orlando di poter dare immediata operatività ai citati trattati sottoscritti, ad agire per vie diplomatiche al fine di ottenere l'estradizione del Matacena.

Davide MATTIELLO (PD) richiama l'attenzione sulla gravità della situazione rappresentata nell'atto di indirizzo in discussione, già oggetto di attenzione da parte della Commissione d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, sin dall'autunno del 2013. Al riguardo, rammentando di aver presentato, sulla complessa questione, unitamente ai colleghi Verini e Miccoli, l'interrogazione 5/09675, osserva che il ricorso all'estradizione potrebbe essere previsto, non necessariamente nell'ambito di un vero e proprio trattato, che pure rappresenta un importante strumento di carattere operativo nelle relazioni internazionali, ma anche nel contesto di negoziati bilaterali con Paesi « amici », tra i quali figurano, senza dub-

bio, gli Emirati Arabi Uniti. Evidenzia, infatti, come le buone relazioni che intercorrono tra l'Italia e gli Emirati Arabi Uniti potrebbero agevolare la soluzione della problematica, in attesa della ratifica del trattato stipulato il 16 settembre 2015, attraverso un'intesa tra le istituzioni interessate diretta a porre fine al fenomeno delle latitanze. Ciò premesso, osservando come la risoluzione in titolo contenga alcune imprecisioni, auspica che i Gruppi parlamentari possano pervenire all'approvazione di un atto di indirizzo ampiamente condiviso.

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI osserva che con la risoluzione si richiama l'attenzione sull'importanza dell'adozione di strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale idonei a fronteggiare la criminalità organizzata, anche nella prospettiva di scongiurare che le lacune della rete di cooperazione finiscano per consolidare situazioni di sostanziale impunità in determinate aree geografiche.

Evidenzia, preliminarmente, che il potenziamento degli strumenti di cooperazione giudiziaria rappresenta, da tempo, una priorità per il Governo.

Osserva, infatti, che, nella consapevolezza dell'importanza sempre crescente di tali strumenti, presso il Ministero della giustizia è stata istituita una commissione *ad hoc*, proprio con lo scopo di fornire un contributo tecnico-scientifico ai lavori parlamentari che hanno condotto al varo della riforma del Libro XI del codice di procedura penale, di cui alla legge 21 luglio 2016, n. 149.

Rammenta che il Governo, inoltre, si è impegnato sul versante europeo, realizzando significativi sforzi per recepire le normative europee e colmare, così, il gap che si era prodotto negli ultimi anni, il quale stava provocando inutili e costose procedure di infrazione, impedendo, peraltro, alle autorità di contrasto di sfruttare efficaci ed importanti strumenti di lotta alla criminalità.

Fa presente che, secondo la medesima ispirazione, numerose sono le iniziative che sono state adottate, aventi l'obiettivo

di ampliare la rete di cooperazione giudiziaria con Paesi terzi di importanza strategica. Sotto tale profilo, meritano di essere ricordate le misure che hanno esteso e reso più efficiente la rete della cooperazione internazionale, attraverso il ripristino della figura dei magistrati di collegamento, in Paesi cruciali per la criminalità organizzata ed il terrorismo: alla nomina del magistrato di collegamento in Francia, è seguita, recentemente, quella del magistrato di collegamento in Albania ed è in corso la procedura di selezione per il magistrato di collegamento con il Marocco; inoltre, è stata avviata un'intensa campagna di negoziati per la conclusione di Trattati bilaterali con diversi Stati, tra i quali gli Emirati Arabi.

In particolare, ribadisce che il trattato bilaterale concluso con quest'ultimo Paese è stato avviato e sottoscritto proprio su iniziativa italiana, nella consapevolezza dell'importanza strategica che riveste detto Paese, sotto molteplici aspetti.

Osserva, tuttavia, che l'indiscutibile necessità di potenziare gli strumenti della cooperazione giudiziaria deve restare saldamente ancorata ai valori fondamentali del nostro ordinamento, così come sanciti dalla Costituzione e interpretati dalla Corte Costituzionale.

Per questa ragione, fa presente che sono attualmente in corso approfondite riflessioni, volte ad individuare formulazioni normative che possano permettere la ratifica dell'accordo, nel rigoroso rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento.

Con particolare riferimento alla vicenda processuale di Amedeo Maticena, sottolinea che il predetto accordo bilaterale con gli Emirati Arabi non risulterebbe, in nessun caso, applicabile, posto che la richiesta di estradizione nei confronti del Maticena fu avanzata in data precedente all'avvio dei negoziati, per fatti commessi anteriormente: pertanto, qualsivoglia iniziativa in tal senso non può che basarsi su altre Convenzioni internazio-

nali, di cui entrambi gli Stati siano parte, ovvero sulla «cortesia internazionale», come avvenuto sinora.

Rammenta che le due domande di estradizione avanzate nei confronti di Maticena sono state fondate, infatti, l'una sulla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, adottata con risoluzione dell'Assemblea Generale A/RES/55/25 del 15 novembre 2000, e l'altra sulla cortesia internazionale. Entrambe le richieste sono ancora al vaglio delle autorità emiratine e sono tuttora in corso le interlocuzioni attraverso i canali diplomatici.

Sulla scorta di quanto sin qui rappresentato, esprime parere favorevole in relazione al terzo capoverso del dispositivo dell'atto d'indirizzo in discussione. Con riguardo ai primi due capoversi della medesima parte dispositiva, segnala che gli stessi presentano profili di criticità, dal momento che l'ordinamento italiano, a differenza di quello emiratino, non contempla la pena capitale. Sul punto, dunque, si riserva di effettuare ulteriori approfondimenti. In ogni caso, osserva come la questione potrebbe essere risolta attraverso la stipula di un accordo aggiuntivo, come già avvenuto tra l'Unione europea e gli Stati Uniti, che preveda la commutabilità della pena di morte.

Vittorio FERRARESI (M5S), nel prendere atto delle precisazioni rese dal sottosegretario Ferri, chiede quando esattamente siano state presentate le due richieste di estradizione di Amedeo Maticena. Quanto alle osservazioni del rappresentante del Governo in merito ai primi due capoversi del dispositivo dell'atto d'indirizzo a sua firma, stigmatizza la circostanza che nel trattato stipulato il 16 dicembre 2015 non si faccia menzione alcuna della pena capitale, considerato che non è certo un segreto che tale pena sia vigente negli Emirati Arabi Uniti.

Walter VERINI (PD), nell'associarsi alle considerazioni del collega Mattiello e nell'auspicare l'approvazione di un atto di indirizzo condiviso dai Gruppi parlamentari,

richiama la necessità di individuare con urgenza possibili soluzioni alla complessa questione, ponendo l'Esecutivo nelle condizioni di cooperare agevolmente con le istituzioni degli Emirati Arabi Uniti. Auspicando che il Trattato del 16 dicembre 2015 venga rapidamente ratificato, osserva come, nelle more, potrebbero, comunque, essere attivati altri strumenti di natura negoziale consentiti dalle norme già in vigore.

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI, nel sottolineare la necessità di acquisire elementi istruttori anche dal Ministero degli Affari esteri, si riserva di fornire le informazioni richieste dal deputato Ferraresi. In relazione alla questione, prospettata dal medesimo deputato, relativa alla pena di morte, osserva come la stessa è tuttora oggetto di approfondimento. Fa presente, infatti, che, secondo alcune tesi, il Trattato del 16 dicembre 2015 non richiederebbe modifiche, secondo altre, invece, sarebbe necessario meglio specificare la portata applicativa dell'articolo 3 del Trattato medesimo.

Vittorio FERRARESI (M5S), replicando al sottosegretario Ferri, si dichiara disponibile a riformulare l'atto d'indirizzo a sua prima firma, nel senso di sopprimere il secondo capoverso della parte dispositiva. Quanto al primo capoverso, non ritiene che lo stesso possa essere oggetto di discussione, in considerazione della particolare gravità della situazione, che richiede l'individuazione di urgenti soluzioni. Ritiene, infine, che sia stato un grave errore da parte dell'Esecutivo sottoscrivere un trattato con gli Emirati Arabi Uniti nel quale non si faccia riferimento alcuno alla pena capitale.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nel prendere atto della necessità che il Governo effettui ulteriori approfondimenti istruttori sui contenuti dell'atto di indirizzo in titolo, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 11.40.**

**SEDE REFERENTE**

*Giovedì 13 ottobre 2016. – Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. – Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Maria Ferri.*

**La seduta comincia alle 11.40.**

**Disposizioni relative alle circoscrizioni dei tribunali di Napoli e di Napoli Nord in Aversa.**

**C. 3996 Andrea Maestri.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 27 settembre 2016.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nel richiamare l'attenzione sulla particolare delicatezza della proposta di legge in titolo, che reca disposizioni dirette a modificare le circoscrizioni dei tribunali di Napoli e di Napoli Nord, rappresenta la necessità che l'Esecutivo fornisca alla Commissione puntuali elementi istruttori ai fini di una valutazione approfondita dei contenuti del provvedimento.

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI si riserva di fornire gli elementi informativi richiesti dalla presidente, anche al fine di consentire ai deputati di disporre di tutti i dati e delle informazioni utili alla

presentazione di eventuali proposte emendative.

Andrea MAESTRI, *relatore*, pur concordando sull'esigenza di approfondire i contenuti della proposta di legge, sottolinea, tuttavia, come il quadro di riferimento sia già sufficientemente chiaro. Evidenziando che il provvedimento in discussione è largamente atteso da magistrati ed avvocati che operano sul territorio e risponde ad esigenze rappresentate anche dai cittadini dei comuni interessati, auspica, quindi, che il Governo fornisca i dati richiesti in tempi ragionevoli e che la proposta di legge a sua prima firma possa essere rapidamente approvata.

Donatella FERRANTI, *presidente*, comunica che sarà trasmessa una lettera al Ministro della Giustizia nella quale sarà fatto presente che nel corso della seduta odierna è emersa l'esigenza che, prima della conclusione dell'esame preliminare e della fissazione del termine per la presentazione degli emendamenti, il Governo fornisca alla Commissione elementi utili per verificare gli eventuali effetti delle modifiche della geografia giudiziaria previste dalla proposta di legge, anche chiedendo quale sia la posizione del Governo sul punto.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 11.50.**

## ALLEGATO 1

**Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie per anziani e disabili.**

**PROPOSTA DI PARERE**

La Commissione giustizia,  
esaminato il testo unificato in esame  
oggetto,

rilevato che:

la *ratio* del provvedimento è da ravvisare nella necessità di tutelare categorie di soggetti particolarmente vulnerabili come i bambini ospitati negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia nonché i disabili e gli anziani ospitati nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali, anche alla luce dell'emersione negli ultimi tempi di casi di maltrattamenti perpetrati a danno di costoro;

il provvedimento prevede le seguenti misure: *a*) una delega in materia di formazione del personale degli asili nido, delle scuole dell'infanzia e delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità finalizzata alla definizione di modalità della valutazione attitudinale nell'accesso alla professioni educative e di cura (articolo 2); *b*) le linee guida sulle modalità di visita nelle strutture socio-sanitarie (articolo 2-*bis*); *c*) la regolamentazione dell'utilizzo di sistemi di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità (articolo 3);

all'articolo 1, che definisce le finalità del testo, appare restrittivo, in considerazione della *ratio* del fare esclusivo riferimento ai reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia

e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità, apparendo preferibile ancorare la finalità del provvedimento nel suo complesso alla più generica finalità di prevenzione di condotte violente, di maltrattamento o di abuso;

per le ragioni di cui sopra, all'articolo 2-*bis* dovrebbe essere fatto riferimento a tale tipologia di condotta, giustificandosi così la competenza esclusiva del Ministro della Salute, anziché il concerto con il Ministro della Giustizia, nell'emanazione delle linee guida sulle modalità di visita nelle strutture socio-sanitarie;

l'articolo 3 disciplina la regolamentazione dell'utilizzo di sistemi di videosorveglianza negli asili nido, nelle scuole dell'infanzia e nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità, prevedendo al comma 2 un procedimento speciale, rispetto a quanto previsto dal codice di procedura penale in materia di indagini giudiziarie, secondo cui l'accesso alle registrazioni delle videocamere è consentito solo al pubblico ministero e, su sua delega, alla polizia giudiziaria, per lo svolgimento di indagini su reati in danno dei minori o delle persone ospitate nelle strutture, anche a seguito di denunce relative ai medesimi reati. Nei casi di urgenza la polizia giudiziaria, anche a seguito di segnalazione, può accedere alle registrazioni dandone immediata comunicazione al pubblico ministero;

la disposizione di cui sopra appare condivisibile nella parte in cui prevede indirettamente il divieto di accesso ai filmati a soggetti diversi da quelli che svolgono le indagini giudiziarie, mentre suscita forti perplessità la previsione di un procedimento speciale in materia di indagini giudiziarie, le quali, secondo quanto previsto dal codice di procedura penale, sono svolte dalla polizia giudiziaria su delega dell'autorità giudiziaria ovvero su propria iniziativa;

appare pertanto opportuno prevedere all'articolo 3, comma 2, da un lato il divieto di accesso ai filmati e, dall'altro, il richiamo agli articoli del codice di procedura penale che regolano l'attività di iniziativa della polizia giudiziaria e l'attività del pubblico ministero,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

all'articolo 1, comma 1, ed all'articolo 2-*bis*, comma 1, le parole « i reati » con le seguenti: « condotte violente, di maltrattamento o di abuso »;

l'articolo 3, comma 2, sia sostituito dai seguenti:

« 2 L'accesso alle registrazioni dei sistemi di cui al comma 1 è vietato, salvo quanto previsto dal comma 2-*bis*.

2-*bis*. In caso di notizia di reato, l'accesso alle registrazioni dei sistemi di cui al comma 1 è disciplinato dal libro V (Indagini preliminari e udienza preliminare), Titoli IV (attività a iniziativa della polizia giudiziaria) e V (attività del pubblico ministero) del codice di procedura penale. ».

## ALLEGATO 2

**Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie per anziani e disabili.****PARERE APPROVATO**

La Commissione giustizia,  
esaminato il testo unificato in esame  
oggetto,

rilevato che:

la *ratio* del provvedimento è da ravvisare nella necessità di tutelare categorie di soggetti particolarmente vulnerabili come i bambini ospitati negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia nonché i disabili e gli anziani ospitati nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali, anche alla luce dell'emersione negli ultimi tempi di casi di maltrattamenti perpetrati a danno di costoro;

il provvedimento prevede le seguenti misure: *a*) una delega in materia di formazione del personale degli asili nido, delle scuole dell'infanzia e delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità finalizzata alla definizione di modalità della valutazione attitudinale nell'accesso alla professioni educative e di cura (articolo 2); *b*) le linee guida sulle modalità di visita nelle strutture socio-sanitarie (articolo 2-*bis*); *c*) la regolamentazione dell'utilizzo di sistemi di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità (articolo 3);

all'articolo 1, che definisce le finalità del testo, appare restrittivo, in considerazione della *ratio* del fare esclusivo riferimento ai reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia

e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità, apparendo preferibile ancorare la finalità del provvedimento nel suo complesso alla più generica finalità di prevenzione di condotte di maltrattamento o di abuso anche di natura psicologica;

per le ragioni di cui sopra, all'articolo 2-*bis* dovrebbe essere fatto riferimento a tale tipologia di condotta, giustificandosi così la competenza esclusiva del Ministro della Salute, anziché il concerto con il Ministro della Giustizia, nell'emanazione delle linee guida sulle modalità di visita nelle strutture socio-sanitarie;

l'articolo 3 disciplina la regolamentazione dell'utilizzo di sistemi di videosorveglianza negli asili nido, nelle scuole dell'infanzia e nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità, prevedendo al comma 2 un procedimento speciale, rispetto a quanto previsto dal codice di procedura penale in materia di indagini giudiziarie, secondo cui l'accesso alle registrazioni delle videocamere è consentito solo al pubblico ministero e, su sua delega, alla polizia giudiziaria, per lo svolgimento di indagini su reati in danno dei minori o delle persone ospitate nelle strutture, anche a seguito di denunce relative ai medesimi reati. Nei casi di urgenza la polizia giudiziaria, anche a seguito di segnalazione, può accedere alle registrazioni dandone immediata comunicazione al pubblico ministero;

la disposizione di cui sopra appare condivisibile nella parte in cui prevede indirettamente il divieto di accesso ai filmati a soggetti diversi da quelli che svolgono le indagini giudiziarie, mentre suscita forti perplessità la previsione di un procedimento speciale in materia di indagini giudiziarie, le quali, secondo quanto previsto dal codice di procedura penale, sono svolte dalla polizia giudiziaria su delega dell'autorità giudiziaria ovvero su propria iniziativa;

appare pertanto opportuno prevedere all'articolo 3, comma 2, da un lato il divieto di accesso ai filmati e, dall'altro, il richiamo agli articoli del codice di procedura penale che regolano l'attività di iniziativa della polizia giudiziaria e l'attività del pubblico ministero,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

all'articolo 1, comma 1, ed all'articolo 2-*bis*, comma 1, le parole « i reati » con le seguenti: « condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica »;

l'articolo 3, comma 2, sia sostituito dai seguenti:

« 2 L'accesso alle registrazioni dei sistemi di cui al comma 1 è vietato, salvo quanto previsto dal comma 2-*bis*.

2-*bis*. In caso di notizia di reato, l'accesso alle registrazioni dei sistemi di cui al comma 1 è disciplinato dal libro V (Indagini preliminari e udienza preliminare), Titoli IV (attività a iniziativa della polizia giudiziaria) e V (attività del pubblico ministero) del codice di procedura penale. ».

## IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

### S O M M A R I O

#### INTERROGAZIONI:

5-08942 Frusone: Sul contratto firmato dal Ministro della difesa e dal Ministro della difesa del Qatar per la realizzazione di sette unità navali militari .....	38
ALLEGATO ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	40

#### INTERROGAZIONI

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza della presidente, Francesco Saverio GAROFANI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Domenico Rossi.*

#### La seduta comincia alle 10.

**5-08942 Frusone: Sul contratto firmato dal Ministro della difesa e dal Ministro della difesa del Qatar per la realizzazione di sette unità navali militari.**

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

Luca FRUSONE (M5S) osserva che la risposta del Governo è tutta incentrata sulla preoccupazione di fornire rassicurazioni in merito al rispetto della legge n. 185 del 1990, nonché della normativa europea ed internazionale che disciplina il commercio di armi e materiali bellici.

Questo aspetto non è stato però messo in dubbio dall'atto di sindacato ispettivo, che intende, piuttosto, sviluppare un ragionamento a monte sull'opportunità di stipulare contratti per la vendita di arma-

menti con Paesi – come il Qatar – i cui Governi si rendono complici di sistematiche violazioni dei diritti umani.

Ricorda, infatti, che numerose organizzazioni internazionali, tra cui Human Rights Watch e Amnesty International, oltre che le stesse Nazioni Unite, hanno più volte condannato le politiche qatariote nei confronti dei propri cittadini e che le truppe di questo Paese partecipano alla coalizione guidata dall'Arabia Saudita per combattere le forze ribelli nello Yemen. Inoltre, particolarmente preoccupanti sono le notizie stampa che attribuiscono al Qatar un ruolo di primo piano nel finanziamento del sedicente Stato islamico.

Sottolinea, quindi, come, sulla base di questi presupposti, il Movimento 5 Stelle non ritenga concepibile fare accordi per la vendita di sistemi di armamento, tanto più se moderni e tecnologicamente avanzati, con Paesi come il Qatar e lamenta il silenzio della risposta sul ruolo svolto dalla ministra della difesa Pinotti nelle trattative riguardanti il contratto per la costruzione di sette unità navali militari. Aggiunge che la legge n. 185, se da una parte vieta di fornire armi ai Paesi in guerra, dall'altra non impone di fornirle ai Paesi che non siano riconosciuti in guerra: in altre parole, il Ministero della difesa

dovrebbe svolgere una valutazione di opportunità e astenersi dallo stringere qualsivoglia accordo in materia di armi con i governi di Paesi che violano i diritti umani o che sono sospettati di condurre guerre in contrasto con il diritto internazionale.

Francesco Saverio GAROFANI, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 10.05.**

## ALLEGATO

**Interrogazione n. 5-08942 Frusone: Sul contratto firmato dal Ministro della difesa e dal Ministro della difesa del Qatar per la realizzazione di sette unità navali militari.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

Le richieste delle imprese italiane sono gestite dall'UAMA, l'Unità Autorizzazione Materiali di Armamento, che agisce « caso per caso », attenendosi alla normativa italiana, europea ed internazionale acquisito il parere finale del Comitato consultivo di cui fanno parte i rappresentanti dei vari dicasteri.

In tale contesto, i pareri e le autorizzazioni alle trattative contrattuali con il Qatar sono stati emessi nel rispetto delle previsioni della Legge 185/90 e successive modificazioni nonché della normativa europea e internazionale.

Inoltre, il Parlamento viene puntualmente informato, come previsto per legge,

con una specifica relazione annuale relativa all'esportazione, importazione e transito del materiale di armamento, ciò al fine di consentirne l'attività di verifica e controllo.

Non vi sono, inoltre, embarghi, sanzioni o misure restrittive in corso nei confronti del Paese in questione da parte dell'ONU o dell'Unione europea.

In tale contesto, si inserisce quindi il « *Memorandum of Understanding between the Government of the Italian Republic and the Government of the State of Qatar in the field of Navy cooperation* », siglato a Roma il 16 giugno 2016.

## VI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Finanze)

#### S O M M A R I O

##### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-09747 Paglia: Prospettive future della Nuova Cassa di risparmio di Ferrara .....	41
<i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i> .....	44
5-09748 Sandra Savino: Iniziative per scongiurare la soppressione dell'ufficio territoriale di Bagheria dell'Agenzia delle entrate .....	42
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> .....	45
5-09750 Ruocco: Chiarimenti circa l'applicazione dell'articolo 8, primo comma, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, relativamente alle cessioni di beni previamente collocati in territorio extra-doganale da considerare non imponibili a fini IVA .	42
<i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i> .....	46

##### INTERROGAZIONI:

5-09697 Brugnerotto: Iniziative per escludere l'applicazione dell'IVA sulla Tariffa di igiene ambientale (TIA) .....	42
<i>ALLEGATO 4 (Testo della risposta)</i> .....	48

##### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del Presidente Maurizio BERNARDO. — Interviene il Viceministro dell'economia e delle finanze Luigi CASERO.*

##### **La seduta comincia alle 12.30.**

Maurizio BERNARDO, *presidente*, ricorda che, ai sensi dell'articolo 135-ter, comma 5, del regolamento, la pubblicità delle sedute per lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata è assicurata anche tramite la trasmissione attraverso l'impianto televisivo a circuito chiuso. Dispone, pertanto, l'attivazione del circuito.

Avverte quindi che lo svolgimento dell'interrogazione Causi 5-09749 è rinviato

ad altra seduta e che l'interrogazione Ruocco 5-09750 è stata sottoscritta dal deputato Villarosa.

##### **5-09747 Paglia: Prospettive future della Nuova Cassa di risparmio di Ferrara.**

Giovanni PAGLIA (SI-SEL) rinuncia a illustrare la propria interrogazione.

Il Viceministro Luigi CASERO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*).

Giovanni PAGLIA (SI-SEL) si dichiara assolutamente insoddisfatto della risposta, sottolineando come la politica non possa disinteressarsi completamente del destino di una banca, soprattutto dopo averlo indirizzato in una direzione problematica, come nel caso della Nuova Cassa di risparmio di Ferrara.

**5-09748 Sandra Savino: Iniziative per scongiurare la soppressione dell'ufficio territoriale di Bagheria dell'Agenzia delle entrate.**

Gabriella GIAMMANCO (FI-PdL), nel ringraziare il Presidente Bernardo e il Viceministro Casero per il tempestivo svolgimento dell'interrogazione di cui è cofirmataria, la quale chiede al Governo di adottare iniziative volte a scongiurare il rischio della chiusura della sede di Bagheria dell'Agenzia delle entrate, informa di aver acquisito, per le vie brevi, notizia del fatto che nel frattempo la questione posta dal suo atto di sindacato ispettivo risulta momentaneamente risolta.

Il Viceministro Luigi CASERO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Gabriella GIAMMANCO (FI-PdL), nel ringraziare il Viceministro per la risposta, la quale conferma la momentanea soluzione della problematica sottesa alla sua interrogazione, auspica che il pericolo di soppressione dell'ufficio territoriale dell'Agenzia delle entrate di Bagheria sia ormai definitivamente scongiurato e che esso possa essere quindi mantenuto operativo in modo permanente. Si riserva quindi di verificare l'evoluzione della situazione e di sottoporla nuovamente al Governo, ove ciò si rendesse necessario.

Esprime quindi la sua soddisfazione per l'esito positivo di tale vicenda.

**5-09750 Ruocco: Chiarimenti circa l'applicazione dell'articolo 8, primo comma, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, relativamente alle cessioni di beni previamente collocati in territorio extra-doganale da considerare non imponibili a fini IVA.**

Alessio Mattia VILLAROSA (M5S) rinuncia a illustrare l'interrogazione, di cui è cofirmatario.

Il Viceministro Luigi CASERO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Alessio Mattia VILLAROSA (M5S) prende atto della risposta del Governo, sfavorevole come sempre al contribuente, facendo notare come la giurisprudenza abbia in merito a tale questione opinioni contrastanti, che l'Esecutivo interpreta peraltro nel modo peggiore.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 12.45.**

#### INTERROGAZIONI

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Maurizio BERNARDO. — Interviene il viceministro dell'economia e delle finanze Luigi CASERO.*

**La seduta comincia alle 12.45.**

**5-09697 Brugnerotto: Iniziative per escludere l'applicazione dell'IVA sulla Tariffa di igiene ambientale (TIA).**

Il Viceministro Luigi CASERO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 4*).

Ad integrazione della propria risposta, nel sottolineare come la delicata problematica sottesa all'interrogazione sia all'attenzione del Governo, ritiene utile che la Commissione continui ad occuparsene, attraverso la presentazione di una risoluzione che fornisca all'Esecutivo criteri e indirizzi per l'adozione di un intervento chiarificatore in materia, ovvero mediante la presentazione di interventi normativi al riguardo.

Marco BRUGNEROTTO (M5S), nel ringraziare il Viceministro, si dichiara parzialmente soddisfatto della risposta, con la quale si fa presente che la questione dell'applicabilità dell'IVA alla tariffa di igiene ambientale (TIA) è all'attenzione dell'Amministrazione finanziaria, la quale ha avviato un'istruttoria volta a individuare una soluzione idonea.

Nell'accogliere il suggerimento del Viceministro in merito all'adozione di ulteriori atti volti a risolvere definitivamente

la problematica posta, la quale coinvolge da ormai circa venti anni numerosi cittadini, preannuncia l'impegno del suo gruppo a sottoporre all'attenzione degli organi parlamentari competenti gli atti e i provvedimenti utili in tal senso.

Maurizio BERNARDO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento dell'interrogazione all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 12.50.**

## ALLEGATO 1

**5-09747 Paglia: Prospettive future della Nuova Cassa di risparmio di Ferrara.****TESTO DELLA RISPOSTA**

L'interrogazione a risposta immediata in Commissione dell'Onorevole Giovanni Paglia concerne la cessione della Nuova Cassa di Risparmio di Ferrara ed in particolare le prospettive future dell'istituto bancario.

In primo luogo, va ribadito che la gestione delle procedure di risoluzione delle banche compete all'Autorità di risoluzione nazionale (in Italia la Banca d'Italia) e non al Ministero dell'economia.

Per quanto riguarda la vendita della Nuova Cassa di Risparmio di Ferrara, si evidenzia che l'Autorità opera in attuazione del programma di risoluzione, approvato in uno con il provvedimento di avvio della procedura di risoluzione, e in osservanza delle previsioni del decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, di recepimento della direttiva 2014/59/UE sul risanamento e la risoluzione delle banche (meglio nota come « BRRD »).

Rilevano altresì nella determinazione delle alternative percorribili dall'Autorità di risoluzione, le prescrizioni e vincoli, ulteriori a quelli ricavabili da BRRD, imposti dalla Commissione europea, in ragione del coinvolgimento del Fondo di risoluzione nazionale. Infatti, sebbene il Fondo di risoluzione nazionale sia costituito da risorse private, gli interventi a valere su di esso sono considerati aiuti pubblici poiché la gestione del Fondo è affidata all'Autorità di risoluzione nazionale e, pertanto, sottoposti alla verifica di

compatibilità dell'aiuto con il quadro normativo dell'Unione europea ad opera della Commissione europea.

Alla Commissione europea spetterà, inoltre, anche la valutazione che l'individuazione dell'eventuale acquirente e le condizioni della vendita siano state condotte in linea con le proprie decisioni.

Al riguardo la Banca d'Italia, sentita in proposito, ha fatto presente che, al fine di dare attuazione al programma di risoluzione di Carife, così come delle altre tre banche contestualmente avviate alla risoluzione nel novembre 2015, è attualmente in corso, con l'ausilio degli *advisors* a suo tempo incaricati, il confronto con i potenziali acquirenti mediante trattative bilaterali e parallele. Il novero dei soggetti coinvolti nella procedura di dismissione ricomprende gli investitori che hanno manifestato interesse a partecipare. Tutti i soggetti invitati possono formulare offerte per una o più delle quattro banche, con pari opportunità e secondo le preferenze e le scelte di ciascuno. Tale fase di trattative si pone in linea di continuità con quelle precedenti e viene condotta nel rispetto dei principi di apertura e non discriminatorietà, previsti dal decreto legislativo 16 novembre 2015 n. 180, oltre che delle prescrizioni della Commissione europea.

In questo scenario è auspicabile che si realizzino prospettive di rilancio della Cassa di Risparmio ferrarese, in un quadro di rinnovate e solide garanzie sia per i lavoratori che per la clientela.

## ALLEGATO 2

**5-09748 Sandra Savino: Iniziative per scongiurare la soppressione dell'ufficio territoriale di Bagheria dell'Agenzia delle entrate.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Con il documento in esame gli Onorevoli interroganti chiedono chiarimenti in merito alla paventata possibilità di soppressione dell'ufficio territoriale di Bagheria, articolazione interna della Direzione provinciale di Palermo di questa Agenzia, lamentando gli inevitabili disagi che ne deriverebbero per i cittadini e per i dipendenti.

Al riguardo, l'Agenzia delle entrate riferisce quanto segue.

Giova preliminarmente sottolineare, la chiusura dell'ufficio territoriale di Bagheria in argomento non discendeva dall'attuazione di manovre di contenimento della spesa ma era stata presa a fronte dei problemi di sicurezza che rendono inagibile una parte dell'immobile e dell'impossibilità di trovare soluzioni alternative.

Negli ultimi giorni, però, la proprietà dell'immobile e la Direzione regionale

della Sicilia hanno sottoscritto un accordo in base al quale il personale potrà essere opportunamente redistribuito nell'ambito dell'immobile, abbandonando la porzione di fabbricato inagibile ed occupando altri spazi, sui quali la proprietà si è impegnata a eseguire i necessari lavori di adeguamento.

Allo stesso tempo, la proprietà ha accettato la riduzione del canone di affitto, secondo la valutazione di congruità effettuata dall'Agenzia del Demanio.

Pertanto, l'Agenzia delle entrate precisa che l'accordo intervenuto scongiura nell'immediato la chiusura dell'ufficio.

Tuttavia, l'Agenzia evidenzia che il definitivo mantenimento dell'Ufficio di Bagheria resta subordinato alla realizzazione dei lavori di adeguamento dell'immobile da parte della proprietà dello stesso entro la fine dell'anno.

## ALLEGATO 3

**5-09750 Ruocco: Chiarimenti circa l'applicazione dell'articolo 8, primo comma, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, relativamente alle cessioni di beni previamente collocati in territorio extra-doganale da considerare non imponibili a fini IVA.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

Con il documento in esame gli Onorevoli interroganti chiedono chiarimenti in merito all'applicazione dell'articolo 8, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972 n. 633 con particolare riferimento alla possibilità che le cessioni di beni previamente collocati dall'operatore commerciale in territorio extra-doganale siano operazioni non imponibili idonee alla costituzione del *plafond* IVA di cui all'articolo 8, comma 2, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972.

Sulla questione infatti gli Onorevoli interroganti segnalano la sussistenza di un contrasto tra le decisioni giurisprudenziali di legittimità a fronte di una uniforme approccio interpretativo dell'Amministrazione finanziaria.

Al riguardo, sentiti i competenti Uffici dell'Amministrazione finanziaria, si rappresenta quanto segue.

Occorre preliminarmente evidenziare che la collocazione temporanea di merci trasferite in Paesi terzi in occasione di fiere, mostre e mercati e le cessioni di beni effettuate dai cd. *Duty free shop* collocati nei porti, negli aeroporti e nelle stazioni di frontiera sono fattispecie diverse regolate da disposizioni doganali non assimilabili.

Infatti la prima ipotesi si inquadra nelle c.d. di «temporanee esportazioni di merci», come tali fisiologicamente vincolate alla reimportazione a seguito della conclusione degli eventi cui erano state destinate, mentre nel secondo caso deve

parlarsi di vere e proprie cessioni di «beni allo stato estero» a viaggiatori diretti in Paesi terzi.

Essendo la questione principale rivolta a chiarire la disciplina fiscale delle cessioni di beni da parte dei *duty free shop*, occorre fare riferimento alle disposizioni recate dall'articolo 128 del TULD (Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), tutt'ora applicabili, a tenore delle quali «Le amministrazioni, gli enti e le imprese esercenti porti, aeroporti, ferrovie, strade ed autostrade possono essere autorizzati ad istituire e gestire direttamente od a mezzo di loro concessionari, rispettivamente nell'ambito di stazioni marittime, aeroportuali e ferroviarie di confine ed in prossimità dei transiti internazionali stradali ed autostradali, speciali negozi per la vendita ai viaggiatori in uscita dallo Stato di prodotti allo stato estero in esenzione di tributi, destinati ad essere usati o consumati fuori del territorio doganale».

La disciplina adottata dal legislatore nazionale trova legittimità nell'articolo 157, par. 1, lettera *b*) e nell'articolo 158, par. 1, lettera *a*), della Direttiva IVA (direttiva 112/2006/CE). Tali disposizioni prevedono, rispettivamente, che gli Stati membri possono esentare «le cessioni di beni destinati ad essere vincolati, nel loro territorio, ad un regime di deposito diverso da quello doganale» e che gli Stati membri possono prevedere un regime di deposito diverso da quello doganale per «i beni destinati a punti di vendita in esenzione da imposte, ai fini delle cessioni di

beni destinati a essere trasportati nel bagaglio personale di un viaggiatore che si reca in un territorio terzo o in un paese terzo, con un volo o una traversata marittima (...)».

I documenti di prassi in materia presentano unicità di indirizzo, tant'è che già con la circolare n. 179/D del 5 ottobre 2000, avente ad oggetto la disciplina delle modalità operative dei *duty free shop*, l'ex Direzione Generale delle Dogane del Ministero delle Finanze ha precisato che « i negozi per la vendita ai viaggiatori in uscita dallo Stato, posti nell'area extra Schengen, sono gestiti ai sensi dell'articolo 128 del TULD poiché normalmente destinati agli acquisti da parte dei viaggiatori diretti verso Paesi terzi.

La medesima circolare, in particolare, prevede che negli speciali negozi in esame è possibile introdurre sia merce unionale sia merce non unionale, conferendo, in ogni caso, alla merce introdotta nel *duty free shop* lo status di « prodotti allo stato estero ».

Ne deriva che i *duty free shop* non possano essere considerati « territorio extra doganale », essendo tale qualificazione attribuibile solo ai territori espressamente individuati come tali dal Codice doganale dell'UE (cfr, articolo 4 del Reg. UE n. 952/2013).

Tanto premesso, l'Agenzia delle entrate sottolinea che le cessioni in argomento non diano diritto alla maturazione del *plafond*.

Invero la Corte di Cassazione (nelle sentenze del 25 settembre 2013, nn. 21986 e 21988, dove espressamente si supera il precedente del 2010) ha espressamente negato la legittimità del *plafond* in capo alla società che si occupa della gestione di negozi *duty free* all'interno di un aeroporto, in quanto ha ritenuto che le vendite effettuate nei confronti di viaggiatori con destinazione extra UE non possano classificarsi come cessioni all'esportazione ai sensi dell'articolo 8, primo comma, d.P.R. n. 633 del 1972.

Nelle proprie decisioni la Corte ha effettuato un esame del quadro normativo riferito alla nozione di esportazione, che più direttamente rileva ai fini della disciplina in tema di *plafond*, ai sensi del d.P.R. n. 633 del 1972, articolo 8, primo comma, lettera c), ove si considerano non imponibili « (omissis) le cessioni di beni (...) rese a soggetti che avendo effettuato cessioni all'esportazione (omissis), si avvalgono della facoltà di acquistare, anche tramite commissionari beni e servizi senza pagamento dell'imposta ».

A parere della Suprema Corte di Cassazione, le vendite effettuate nei *duty free shop*, pur integrando una cessione dei beni, non presentano il requisito del trasporto o della spedizione della merce al di fuori della Unione Europea parimenti richiesto dall'articolo 8, primo comma, lettera a), posto che il trasporto è curato esclusivamente dal viaggiatore in transito.

La Corte, nella propria decisione, ribadisce la mancanza del requisito essenziale affinché si realizzi una cessione all'esportazione ai sensi dell'articolo 8, primo comma, lettera a) del d.P.R. 633 del 1972, ovvero che il trasporto o spedizione dei beni fuori del territorio della Comunità economica europea sia effettuato a cura o a nome del cedente. Inoltre, le cessioni in esame non costituiscono esportazioni ai sensi dell'articolo 8, primo comma lettera b), d.P.R. n. 633 del 1972, in quanto tale disposizione precisa che non sono cessioni all'esportazione, le cessioni di beni da trasportarsi fuori dal territorio della Comunità [europea] nei bagagli personali.

Il quadro normativo e giurisprudenziale testé enucleato – che non risulta superato da successive decisioni della Suprema Corte – impedisce di qualificare come esportazioni le cessioni effettuate all'interno dei *duty free shop* nei confronti di passeggeri con destinazione al di fuori del territorio UE.

## ALLEGATO 4

**5-09697 Brugnerotto: Iniziative per escludere l'applicazione dell'IVA sulla Tariffa di igiene ambientale (TIA)****TESTO DELLA RISPOSTA**

Il documento di sindacato in esame ripropone le problematiche che sono emerse a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 24 luglio 2009, nella quale è stato chiarito che la tariffa di igiene ambientale di cui all'articolo 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (di seguito denominata « TIA1 »), ha natura tributaria e che la tariffa in questione non è soggetta ad IVA in quanto non ricorre il requisito della sinallagmaticità della prestazione.

In particolare, gli Onorevoli interroganti lamentano che, nonostante le numerose pronunce giurisprudenziali che si conformano al *dictum* dei giudici costituzionali, tuttora le aziende di gestione dei rifiuti, continuano ad applicare l'IVA sulla TIA, e contemporaneamente, presentano all'Agenzia delle entrate istanza al fine di ottenere il rimborso delle somme versate.

Gli interroganti chiedono, pertanto, quali iniziative il Ministro interrogato intenda adottare, nell'ambito delle proprie competenze, per risolvere le criticità in questione e quali azioni intenda avviare per contrastare l'applicazione dell'IVA sulla TIA.

Al riguardo, sentiti i competenti Uffici dell'Amministrazione finanziaria, si rappresenta quanto segue.

La Corte costituzionale – con sentenza n. 238 del 2009 – ha, sia pure in sede di *ratio decidendi* (in un giudizio avente ad oggetto le disposizioni concernenti l'attribuzione alla cognizione delle commissioni tributarie delle controversie aventi ad oggetto la debenza della TIA), affermato la natura tributaria della TIA1.

Tale circostanza fa seguito ad un dibattito e all'instaurazione di contenziosi concernenti la natura della TIA1, atteso che

taluni contribuenti invocavano la configurazione della medesima quale prelievo di diritto pubblico, escludendone la natura di corrispettivo del servizio di gestione dei rifiuti, rivendicando la conseguente inapplicabilità dell'IVA.

Successivamente alla pronuncia del Giudice delle leggi, il legislatore è intervenuto – sia pure con riferimento specifico alla c. d. « TIA 2 » di cui all'articolo 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 – con la disposizione di cui al comma 33 dell'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010, prevedendo che « Le disposizioni di cui all'articolo 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si interpretano nel senso che la natura della tariffa ivi prevista non è tributaria. Le controversie relative alla predetta tariffa, sorte successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria. ».

Allo stato, tenuto conto del cospicuo contenzioso istauratosi a seguito delle richieste di rimborso avanzate dai cittadini e delle pronunce dei giudici di legittimità, la questione dell'applicabilità dell'IVA alla tariffa di igiene ambientale di cui all'articolo 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, è all'attenzione delle competenti strutture dell'Amministrazione finanziaria che hanno avviato gli approfondimenti istruttori volti ad individuare una soluzione idonea a contemperare le istanze dei cittadini utenti del servizio e con le esigenze connesse al rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Deve infatti sottolinearsi che, in linea generale, gli effetti finanziari della restituzione dell'IVA sulla TIA1 potrebbero essere molto rilevanti.

## VII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Cultura, scienza e istruzione)

#### S O M M A R I O

##### INTERROGAZIONI:

5-09422 Cimbro: Sui contenziosi relativi al concorso per dirigente scolastico del 2011.	
5-09482 Mongiello: Sui contenziosi relativi al concorso per dirigente scolastico del 2011 ..	49
<i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i> .....	57
5-09016 Marzana: Sulle dotazioni organiche del personale ATA .....	50
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> .....	59

##### SEDE REFERENTE:

Disciplina del cinema e dell'audiovisivo. C. 4080, approvato dal Senato ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	50
In morte di Dario Fo .....	55
Introduzione dell'educazione di genere nelle attività didattiche delle scuole del sistema nazionale di istruzione. C. 1230 Tentori, C. 1510 Costantino, C. 1944 Bruno Bossio, C. 2324 Roccella, C. 2585 Valeria Valente, C. 2667 Chimienti, C. 2783 Vezzali, C. 3022 Malisani, C. 3423 Castiello e C. 3975 Centemero ( <i>Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 4049 Buttiglione</i> ) .....	55

##### SEDE CONSULTIVA:

Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità. Nuovo testo unificato C. 261 Fucci, C. 1037 Giammanco, C. 2647 De Girolamo, C. 2705 Vezzali, C. 3597 Minardo, C. 3629 De Girolamo, C. 3738 Sbrollini, C. 3818 Roccella, C. 3829 Invernizzi, C. 3872 Rampelli, C. 3912 Marti, C. 3933 Giammanco e C. 4048 Chimienti (Parere alle Commissioni riunite I e XI) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	55
<i>ALLEGATO 3 (Parere approvato)</i> .....	61
Sull'ordine dei lavori .....	56
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	56

##### INTERROGAZIONI

Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza della presidente Flavia PICCOLI NARDELLI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Cosimo Maria Ferri.

**La seduta comincia alle 9.25.**

**5-09422 Cimbro: Sui contenziosi relativi al concorso per dirigente scolastico del 2011.**

**5-09482 Mongiello: Sui contenziosi relativi al concorso per dirigente scolastico del 2011.**

Flavia PICCOLI NARDELLI, presidente, avverte che la pubblicità dei lavori è garantita dal circuito chiuso e che le interrogazioni, vertendo sul medesimo argomento, saranno svolte congiuntamente.

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI risponde alle interrogazioni nei termini riportati (*vedi allegato 1*).

Eleonora CIMBRO (PD) non è soddisfatta. Nella risposta del Governo non è indicata una soluzione imminente del cospicuo contenzioso cui si faceva riferimento nella sua interrogazione. La legge n. 107 del 2015, al comma 88, individuava i dirigenti scolastici destinatari delle disposizioni sananti. La concreta attuazione della legge non ha tuttavia consentito di coprire l'ampia disponibilità dei posti vacanti a dirigente. Tanto è dimostrato dal significativo numero di reggenze affidate all'inizio di quest'anno. Crede che il Governo debba prendere in considerazione l'ipotesi di estendere la soluzione adottata per i concorsi del 2004 e del 2006, organizzando ulteriori corsi di formazione per la verifica dell'idoneità.

Colomba MONGIELLO (PD) si dichiara anch'ella insoddisfatta, reputando che le soluzioni finora individuate – in base alle quali si è voluta trovare una sanatoria solo per i concorsi del 2004 e del 2006 – abbiano finito per creare situazioni di disparità nei confronti di chi ha partecipato alle prove selettive del concorso del 2011. Sottolinea il forte disagio vissuto da coloro che non sono stati ammessi alle prove orali del concorso e per i quali non c'è stato alcuno sviluppo. Auspica che, approfittando del bando di concorso di imminente pubblicazione, possa essere trovata una rapida soluzione alle questioni rimaste aperte, che per la Regione Puglia assumono una dimensione particolare.

**5-09016 Marzana: Sulle dotazioni organiche del personale ATA.**

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI risponde all'interrogazione nei termini riportati (*vedi allegato 2*).

Maria MARZANA (M5S) non è soddisfatta. La risposta del Governo non è puntuale, poiché le 10.294 unità di personale ATA assunte quest'anno non sono sufficienti a fronteggiare la cronica carenza di organico, che non è stata a sua volta compensata da un auspicato ricam-

bio generazionale. Né il Governo ha risposto con precisione sul numero di posti vacanti.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 9.45.**

**SEDE REFERENTE**

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza della presidente Flavia PICCOLI NARDELLI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Cosimo Maria Ferri.*

**La seduta comincia alle 9.45.**

**Disciplina del cinema e dell'audiovisivo.**  
**C. 4080, approvato dal Senato.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Lorenza BONACCORSI, *relatrice*, illustra il disegno di legge in esame, collegato alla manovra di bilancio 2015-2017, già approvato dal Senato il 6 ottobre e trasmesso alla Camera l'11 ottobre, osservando che esso intende ridefinire la disciplina relativa al cinema e all'audiovisivo, a fini di rilancio e di sviluppo di un settore strategico dal punto di vista culturale e sociale, ma anche economico. Com'è noto, rammenta che, su richiesta del Parlamento, al Senato sono state stralciate le disposizioni che prevedevano una delega al Governo per la riforma dello spettacolo dal vivo, perché si ritiene che la legge su tale argomento debba essere trattata e discussa in Parlamento così come questa del cinema e dell'audiovisivo. Il Governo ha assicurato, comunque, che il disegno di legge in cui sono confluite le disposizioni stralciate (A.S. 2287-*bis*) resta collegato alla manovra di finanza pubblica.

In particolare, l'articolo 1 affida alla Repubblica – e, dunque, a tutte le sue componenti, dallo Stato agli enti locali – la promozione e il sostegno del cinema e dell'audiovisivo, quali fondamentali mezzi di espressione artistica, di formazione culturale e di comunicazione sociale, che contribuiscono alla definizione dell'identità nazionale e alla crescita civile, culturale ed economica del paese, promuovono il turismo e creano occupazione. A tal fine, richiama gli articoli 9, 21 e 33 della Costituzione, nonché i principi di cui all'articolo 167 del Trattato sul funzionamento dell'UE e alla Convenzione Unesco sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali. Gli obiettivi dell'intervento pubblico, puntualizzati nell'articolo 3, comprendono, fra gli altri, la garanzia del pluralismo dell'offerta cinematografica e audiovisiva, il consolidamento dell'industria cinematografica nazionale, la promozione delle coproduzioni internazionali e della circolazione e distribuzione, in Italia e all'estero, della produzione cinematografica e audiovisiva, la conservazione e il restauro del patrimonio filmico e audiovisivo nazionale, la cura della formazione professionale, il sostegno dell'educazione all'immagine nelle scuole, la valorizzazione del ruolo delle sale cinematografiche e dei festival cinematografici. I compiti specifici dello Stato e delle regioni sono esplicitati principalmente negli articoli 4 e 10. Per quanto riguarda le funzioni statali, rispetto alla legislazione vigente, le competenze del Ministero appaiono descritte nell'articolo 10 più dettagliatamente, in particolare facendo esplicito riferimento alla promozione dell'immagine del Paese, all'attrazione di investimenti esteri, alla promozione della formazione. Inoltre, l'articolo 31 affida allo Stato il pieno ed equilibrato sviluppo del mercato cinematografico, impedendo il formarsi di fenomeni distorsivi della concorrenza, mentre l'articolo 37 affida al Mibact la vigilanza e l'applicazione delle eventuali sanzioni. L'articolo 4 dispone, a sua volta, che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla promozione

e alla valorizzazione delle attività cinematografiche e audiovisive, secondo i rispettivi statuti e sulla base della propria legislazione e sostengono l'imprenditoria cinematografica e audiovisiva anche attraverso convenzioni con le banche, per favorire l'accesso al credito a tasso agevolato. Inoltre, dispone il riconoscimento, da parte dello Stato, del ruolo e dell'attività delle *Film Commission* – finora previste solo dagli ordinamenti regionali e da quelli delle province autonome –, alle quali può essere affidata la gestione di appositi fondi di sostegno economico al settore, stanziati tramite la regione o la provincia autonoma, derivanti anche da fondi europei. Nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano la legge si applicherà compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e delle relative disposizioni attuative. Inoltre, l'articolo 9 dispone, fra l'altro, che, nell'attuazione della legge, la Repubblica assicura la tutela e la valorizzazione delle minoranze linguistiche riconosciute. Le definizioni rilevanti ai fini del testo sono recate dall'articolo 2 che, oltre a introdurre il riferimento al settore audiovisivo, prevede una attualizzazione di qualche voce – alcune delle quali finora previste da atti secondari – e apporta modifiche a voci attualmente previste; altre voci attualmente previste, invece, non sono più presenti. I decreti ministeriali di cui il provvedimento dispone l'adozione potranno prevedere, ove necessario, ulteriori specificazioni tecniche delle definizioni indicate, tenuto anche conto della evoluzione tecnologica del settore. In base all'articolo 14, per l'ammissione ai benefici delle opere cinematografiche e audiovisive resta ferma la necessità – fatta eccezione per gli incentivi fiscali di cui all'articolo 19, finalizzati ad attrarre in Italia investimenti nel settore – del riconoscimento della nazionalità italiana, che non può essere accordato, fra le altre, a opere audiovisive a carattere pornografico o che incitano alla violenza o all'odio razziale, pubblicità televisive, spot pubblicitari, teleshows e telepromozioni, opere audiovisive prodotte esclusivamente a fini com-

merciali o promozionali, giochi, spettacoli di varietà, quiz e *talk show*, programmi televisivi. I parametri da considerare per l'attribuzione della nazionalità italiana sono individuati nell'articolo 5, nonché, con riferimento alle opere cinematografiche e audiovisive realizzate in coproduzione internazionale, nell'articolo 6. Inoltre, sempre per l'ammissione ai benefici, è necessario, in base all'articolo 7, che l'impresa di produzione, ultimata l'opera, ne depositi una copia, anche digitale, presso la Cineteca nazionale. Per il finanziamento degli interventi, l'articolo 13 prevede l'istituzione dal 2017 del Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo alimentato, a regime, con gli introiti erariali derivanti dalle attività del settore. Il finanziamento non può essere inferiore a euro 400 milioni annui. Le risorse saranno ripartite fra le diverse tipologie di intervento con decreto ministeriale, destinando una quota tra il 15 per cento e il 18 per cento ai contributi selettivi e a quelli per la promozione. La prima tipologia di intervento è costituita dagli incentivi fiscali. In particolare, con gli articoli da 13 a 19 si intende ridisegnare, riconducendola ad unità sistematica, la disciplina del cosiddetto *tax credit*, del quale possono beneficiare le imprese di produzione, distribuzione, post-produzione, esercizio cinematografico, le industrie tecniche, le imprese italiane che lavorano per produzioni straniere, le imprese esterne al settore che investono nel cinema italiano. In linea generale, le aliquote sono rese modulabili e, in alcuni casi, ne viene elevato l'ammontare. In particolare, il *tax credit* aumenta fino al 40 per cento per i produttori indipendenti che distribuiscono il film in proprio e per le imprese esterne che investono in film che accedono ai contributi selettivi. Ulteriori agevolazioni fiscali e finanziarie sono previste dall'articolo 20. A sua volta, l'articolo 40 stabilisce che i crediti d'imposta continuino ad essere disciplinati dai decreti ministeriali vigenti sino all'emanazione della disciplina attuativa delle nuove norme. Una seconda tipologia di intervento è costituita dagli incentivi automatici

– disciplinati dagli articoli da 23 a 25 – che sostituiscono l'attuale attribuzione dei finanziamenti previa verifica della Commissione per la cinematografia. In particolare, l'importo complessivo dei contributi automatici spettante a ogni impresa è determinato sulla base di parametri oggettivi, relativi alle opere cinematografiche o audiovisive precedentemente prodotte o distribuite dalla stessa impresa. Possono essere introdotti meccanismi premianti rispetto ai risultati ottenuti da particolari tipologie di opere – fra le quali opere prime e seconde, documentari, opere di animazione – ovvero, anche con riferimento alla distribuzione internazionale, in determinati canali distributivi e in determinati periodi dell'anno, con particolare riferimento ai mesi estivi, ovvero su mercati particolari. La terza tipologia di intervento è costituita dai contributi selettivi, disciplinati dall'articolo 26, e attribuiti sulla base della valutazione di 5 esperti, destinati prioritariamente alle opere cinematografiche e, in particolare, a opere prime e seconde, opere realizzate da giovani autori, film difficili realizzati con modeste risorse finanziarie, opere di particolare qualità artistica, nonché opere sostenute da contributi provenienti da più aziende. Ulteriori contributi selettivi sono attribuiti alle imprese operanti nel settore dell'esercizio cinematografico, a quelle di nuova costituzione, alle *start-up*, e a quelle che abbiano i requisiti delle microimprese, con particolare riferimento alle piccole sale cinematografiche ubicate nei comuni aventi meno di 15.000 abitanti. La quarta tipologia di intervento è costituita dai contributi per attività e iniziative di promozione cinematografica e audiovisiva, disciplinati dall'articolo 27. Le relative richieste possono essere presentate, fra l'altro, da enti pubblici e privati, università, Istituzioni AFAM, enti di ricerca, fondazioni, comitati ed associazioni culturali e di categoria. Segnala, in particolare, che un importo pari ad almeno il 3 per cento del Fondo (aggiuntivo rispetto alla quota tra il 15 per cento e il 18 per cento), deve essere destinato al potenziamento nelle scuole dell'offerta formativa relativa a ci-

nema, tecniche e *media* di produzione, diffusione delle immagini e dei suoni, alfabetizzazione all'arte, obiettivi già indicati dalla legge sulla Buona scuola. Sempre nell'ambito della promozione, il Mibact provvede anche all'erogazione di risorse a Istituto Luce-Cinecittà, anche per il funzionamento del Museo italiano dell'audiovisivo e del cinema, Biennale di Venezia, Centro sperimentale di cinematografia, Museo nazionale del cinema di Torino, Cineteca di Bologna. Nell'ambito del Fondo sono previste, poi, due sezioni destinate a finanziare due Piani straordinari. Il primo, disciplinato dall'articolo 28, riguarda il potenziamento del circuito delle sale cinematografiche, con una dotazione di 130 milioni di euro nel quinquennio 2017-2021, destinati alla concessione di contributi a fondo perduto, o di contributi in conto interessi sui mutui o sulle locazioni finanziarie, finalizzati a riattivazione di sale chiuse o dismesse, realizzazione di nuove sale, trasformazione di sale o multisale esistenti, rinnovo di impianti, apparecchiature, arredi e servizi complementari alle sale. Particolari agevolazioni sono previste per le sale dei comuni con meno di 15.000 abitanti. Si prevede, inoltre, l'introduzione, da parte delle regioni e delle province autonome, di previsioni di carattere urbanistico ed edilizio volte ad incentivare il potenziamento e la ristrutturazione delle sale cinematografiche, anche in deroga agli strumenti urbanistici. Sempre in materia di sale cinematografiche, l'articolo 8 dispone che le stesse possono essere dichiarate di interesse culturale. Segnala che si tratta di una possibilità di fatto già prevista – come risulta anche dall'articolo 28, comma 1, lettera *a*), del testo – dall'articolo 10, comma 3, lettera *d*), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che viene esplicitamente richiamato. Inoltre, lo stesso articolo 8 dispone che le regioni e le province autonome possono introdurre « previsioni » dirette a determinare la non modificabilità della destinazione d'uso delle sale cinematografiche e delle sale d'essai dichiarate di interesse culturale. Un'altra sezione del Fondo, disciplinata

dall'articolo 29, è destinata a finanziare il Piano straordinario per la digitalizzazione del patrimonio cinematografico e audiovisivo. La sezione ha una dotazione annua di 30 milioni di euro per il triennio 2017-2019, destinati alla concessione di contributi a fondo perduto o di finanziamenti agevolati alle imprese di post-produzione italiane, comprese le cineteche, in proporzione al volume dei materiali digitalizzati e tenendo conto della rilevanza culturale del materiale cinematografico e audiovisivo da digitalizzare, nonché della qualità tecnica e della professionalità complessiva del progetto di digitalizzazione. Ulteriori 5 milioni di euro provenienti dal Fondo sono destinati, per il 2017, alla costituzione, prevista dall'articolo 30, di una sezione speciale del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, destinata a garantire operazioni di finanziamento alle imprese per la realizzazione di prodotti audiovisivi e cinematografici. Eventuali, ulteriori, versamenti sono determinati annualmente con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo. Si prevede, inoltre, che le risorse della sezione possono essere incrementate anche tramite convenzioni stipulate con investitori pubblici e privati. Ricorda che l'articolo 12 prevede che ogni anno il Mibact deve presentare una relazione annuale alle Camere sullo stato di attuazione degli interventi, con particolare riferimento all'impatto economico, industriale e occupazionale e all'efficacia delle agevolazioni tributarie previste. Ulteriori novità previste dal testo attengono: all'istituzione, prevista dall'articolo 11, del Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo, in sostituzione della sezione cinema della Consulta per lo spettacolo. Al Consiglio, che dura in carica 3 anni ed è composto da 11 membri, sono attribuiti compiti di consulenza e di supporto nella elaborazione ed attuazione delle politiche di settore e nella predisposizione di indirizzi e criteri generali relativi alla destinazione delle risorse pubbliche nello stesso ambito; all'istituzione presso il Mibact, prevista dall'articolo 32, del Registro pubblico delle opere cinematografiche e audiovisive, nel

quale devono essere iscritte le opere cinematografiche e audiovisive di nazionalità italiana che hanno ricevuto contributi pubblici statali, regionali e degli enti locali o finanziamenti UE. Il Registro assicura, dunque, fra l'altro, la pubblicità delle informazioni relative a tutti i contributi pubblici assegnati. Nello stesso Registro possono essere depositate, altresì, opere letterarie che siano destinate alla realizzazione di opere cinematografiche o audiovisive; alla previsione, recata dall'articolo 31, che l'Antitrust si può attivare anche su (semplice) segnalazione di chi vi abbia interesse e anche nel caso di posizione dominante (e non solo di operazioni di concentrazione), nonché alla previsione di trasmissione annuale alle Camere di una relazione sullo stato della concorrenza nel settore della distribuzione cinematografica. Al riguardo segnalo, però, che l'argomento è affrontato, ma non in termini identici, anche nell'articolo 21 dell'A.S. 2085-A (legge annuale per il mercato e la concorrenza), in corso di esame al Senato. Occorre, dunque, procedere ad un coordinamento. Per alcuni argomenti, il testo conferisce deleghe al Governo. La prima, prevista dall'articolo 33, riguarda la tutela dei minori nella visione di opere cinematografiche e audiovisive. In particolare, si intende superare il sistema attuale, che prevede un controllo preventivo di tutti i film destinati alla proiezione in pubblico e all'esportazione, introducendo un meccanismo basato sulla responsabilità degli operatori del settore cinematografico e audiovisivo in ordine alla classificazione dei film prodotti e sulla vigilanza successiva da parte delle istituzioni. L'articolo 34 prevede, invece, una delega al Governo in materia di promozione delle opere italiane ed europee, in particolare introducendo procedure più trasparenti ed efficaci in materia di obblighi di investimento e di programmazione di opere italiane ed europee da parte dei fornitori, rafforzando un sistema di mercato più funzionale a una maggiore concorrenza, una maggiore pluralità di linee editoriali e meccanismi di formazione ed equa distribuzione del valore dei diritti di sfruttamento delle

opere, prevedendo un adeguato sistema di verifica, controllo, valutazione dell'efficacia e un appropriato sistema sanzionatorio. L'ultimo ambito di delega, previsto dall'articolo 35, riguarda i rapporti di lavoro nel settore cinematografico e audiovisivo, al fine di dettare una disciplina unitaria e sistematica, in coerenza, fra l'altro, con i principi e le finalità del cosiddetto *Jobs act*, ma introducendo le opportune differenziazioni in ragione dello specifico ambito di attività. Gli obiettivi sono costituiti, fra l'altro, dalla semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e gestione dei rapporti di lavoro, dal rafforzamento delle opportunità d'ingresso nel mondo del lavoro e dal riordino dei contratti di lavoro vigenti. Al riguardo segnala che potrebbe essere opportuno specificare in maniera più dettagliata i criteri direttivi. Tutte le deleghe devono essere esercitate entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, secondo le modalità indicate dall'articolo 36 che, in particolare, prevede il meccanismo del doppio parere parlamentare. A tale proposito, evidenzia che occorre fare riferimento all'espressione del parere definitivo delle Commissioni parlamentari, e non all'espressione del parere «sulle osservazioni del Governo». Per numerosi aspetti, infine, la definizione della disciplina applicativa è demandata ad atti secondari, in particolare decreti ministeriali o interministeriali e DPCM, la maggior parte dei quali deve intervenire entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Infine, l'articolo 38 reca le disposizioni di copertura finanziaria, l'articolo 39 dispone le abrogazioni necessarie, a cominciare da quella relativa al decreto legislativo n. 28 del 2004, e l'articolo 41 prevede l'applicazione delle nuove disposizioni dal 1° gennaio 2017, salvo alcune – fra le quali quelle relative a vigilanza e sanzioni – che entreranno in vigore dopo 15 giorni dalla pubblicazione. Nel rinviare, per ogni necessario approfondimento, al *dossier* predisposto dal Servizio Studi, auspica l'avvio di una ricca discussione sull'argomento.

Il sottosegretario Cosimo FERRI espone che il Governo annette a questo provvedimento un'importanza particolare. Si compiace, pertanto, della sollecitudine con cui la Commissione ne inizia l'esame. In estrema sintesi, ne sottolinea gli aspetti salienti: lo stanziamento di 400 milioni di euro per il Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, da assegnare secondo criteri in cui la discrezionalità è ridotta al minimo in favore di parametri automatici; l'attenzione per i giovani talenti; il riguardo per l'esigenza della tutela dei minori.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**In morte di Dario Fo.**

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, dà notizia ai colleghi della scomparsa di Dario Fo. Ne richiama la lunghissima carriera artistica: Fo ha contribuito, con estro creativo e genio di scena, a rivoluzionare il teatro italiano, anche mediante la rielaborazione di tradizioni e di testi, spesso accompagnata dalla satira politica. Il Premio Nobel per la letteratura, conferitogli nel 1997, ha solo confermato lo spessore intellettuale di questo protagonista del nostro panorama artistico, che – pur avendo talora suscitato polemiche, per il taglio della sua invettiva – resterà davvero un riferimento per la cultura italiana.

Il sottosegretario Cosimo FERRI si associa.

**Introduzione dell'educazione di genere nelle attività didattiche delle scuole del sistema nazionale di istruzione.**

**C. 1230 Tentori, C. 1510 Costantino, C. 1944 Bruno Bossio, C. 2324 Roccella, C. 2585 Valeria Valente, C. 2667 Chimienti, C. 2783 Vezzali, C. 3022 Malisani, C. 3423 Castiello e C. 3975 Centemero.**

*(Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 4049 Buttiglione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 20 settembre 2016.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, comunica che è stata assegnata alla Commissione la proposta di legge C. 4049 Buttiglione. Vertendo su identica materia, tale proposta s'intende abbinata ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del Regolamento.

La Commissione prende atto.

**La seduta termina alle 10.10.**

**SEDE CONSULTIVA**

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza della presidente Flavia PICCOLI NARDELLI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Cosimo Ferri.*

**La seduta comincia alle 10.10.**

**Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità.**

**Nuovo testo unificato C. 261 Fucci, C. 1037 Giammanco, C. 2647 De Girolamo, C. 2705 Vezzali, C. 3597 Minardo, C. 3629 De Girolamo, C. 3738 Sbroliini, C. 3818 Roccella, C. 3829 Invernizzi, C. 3872 Rampelli, C. 3912 Marti, C. 3933 Giammanco e C. 4048 Chimienti.**

(Parere alle Commissioni riunite I e XI).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, ricorda che nella seduta dell'11 ottobre 2016 la Commissione aveva espresso un parere favorevole con condizioni sul testo unificato, adottato come testo base, dalle Commissioni riunite e che il nuovo testo oggi all'esame è il risultato degli emendamenti approvati.

Simona Flavia MALPEZZI (PD), *relatrice*, illustrando le modifiche apportate al testo, evidenzia che le condizioni della Commissione cultura sono state sostanzialmente recepite. Formula pertanto una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 3*).

Maria Valentina VEZZALI (Misto) voterà a favore.

La Commissione approva all'unanimità.

#### **Sull'ordine dei lavori.**

Gianna MALISANI (PD) si duole che il parere sull'atto del Governo n. 336 sia stato assegnato alla Commissione Ambiente. Trattando la materia paesaggistica, ritiene che su di esso si sarebbe dovuta interessare in via primaria la Commissione cultura. Chiede, pertanto, alla Presidente della Commissione una più avvertita sorveglianza sulle attribuzioni della Commissione.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, deve replicare che, ove fosse stata tempestivamente sollecitata dai gruppi, avrebbe chiesto alla Presidente della Camera che la

Commissione cultura deliberasse rilievi sull'atto n. 336, come ha fatto sull'atto del Governo n. 328. Tranquillizza comunque la collega Malisani, la quale potrà certamente intervenire nell'audizione della Sottosegretaria Borletti dell'Acqua, che si svolgerà nei prossimi giorni presso la Commissione ambiente.

Umberto D'OTTAVIO (PD) segnala due recenti episodi di crolli in scuole: uno a Nichelino (in provincia di Torino) e l'altro a Padova. In vista della Giornata nazionale sulla sicurezza nelle scuole del prossimo 22 novembre, chiede che siano rese note le iniziative che il Governo vorrà mettere in atto per dare un senso a quella giornata.

Flavia PICCOLI NARDELLI, *presidente*, ricorda che la Commissione deve anche redigere il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'edilizia scolastica.

**La seduta termina alle 10.25.**

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 10.25 alle 10.35.

## ALLEGATO 1

**5-09422 Cimbro: Sui contenziosi relativi al concorso per dirigente scolastico del 2011.**

**5-09482 Mongiello: Sui contenziosi relativi al concorso per dirigente scolastico del 2011.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

Gli On.li interroganti, con riferimento al contenzioso ancora in corso relativo alle procedure concorsuali per il reclutamento dei dirigenti scolastici, chiedono al Ministro se non intenda valutare la possibilità e l'opportunità di promuovere iniziative tese a dare risposte risolutive a tale contenzioso.

Con riferimento, in particolare, al contenzioso relativo alla procedura concorsuale per dirigenti scolastici indetta con Decreto direttoriale del 13 luglio 2011, si rappresenta preliminarmente che, a legislazione vigente, tali soggetti non possono essere ammessi a partecipare alla procedura di cui all'articolo 1, commi 87 e seguenti, della legge 13 luglio 2015, n. 107, non rientrando in alcuna delle fattispecie previste dal comma 88.

In relazione alla presunta disparità di trattamento fra i partecipanti al concorso di cui al predetto decreto che, pur non avendo ancora avuto una sentenza definitiva all'esito del contenzioso relativo al mancato superamento delle prove concorsuali, non sono individuati dalla legge n. 107 del 2015 quali destinatari della procedura di cui al suddetto comma 87, ed i partecipanti ai diversi concorsi banditi in anni differenti con i decreti 22 novembre 2004 e 6 ottobre 2006, si osserva che i commi da 87 a 91 della succitata legge hanno inteso risolvere in maniera uniforme a livello nazionale specifiche situazioni legate a precedenti procedure concorsuali, tuttora irrisolte.

Le suddette disposizioni si caratterizzano per la specialità e la precisa delimitazione temporale dell'intervento legislativo, nonché per l'individuazione del novero dei soggetti che ne possono beneficiare, in rapporto alla sussistenza di esigenze di regolarizzazione rispetto a situazioni di portata generale (annullamento dell'intera procedura regionale) ovvero protrattesi nel tempo (contenziosi risalenti), evidentemente a scapito di una corretta gestione del sistema scolastico e più in generale del buon andamento della pubblica amministrazione. Si tratta, pertanto, di una procedura dai contenuti e dai criteri ben individuati, introdotta « al fine di tutelare le esigenze di economicità dell'azione amministrativa e di prevenire le ripercussioni sul sistema scolastico dei possibili esiti del contenzioso pendente relativo ai concorsi per dirigente scolastico di cui al comma 88 » e come tale rivolta a una specifica platea di destinatari.

A tal proposito, si ritiene opportuno precisare che gli orientamenti parlamentari ed amministrativi in tal senso si protraevano già da diverso tempo e così anche le iniziative intese a sanare e porre fine all'ingente numero di posizioni di contenzioso pendente, scaturite dalle molteplici circostanze che hanno determinato l'annullamento delle procedure concorsuali in numerose regioni e il moltiplicarsi di motivi per l'instaurarsi di ulteriore contenzioso, nonché la crescente difficoltà,

per l'Amministrazione, di identificare soluzioni idonee e definitive per concludere le medesime procedure concorsuali.

Le stesse categorie di destinatari della previsione di cui all'articolo 1, comma 88, della legge n. 107, infatti, erano già state individuate dall'articolo 1, comma 2-ter, del decreto-legge n. 58 del 2014 (convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2014, n. 87), quali beneficiarie di una riserva di posti nell'ambito della prima tornata del nuovo corso-concorso nazionale per il reclutamento dei dirigenti scolastici da bandire ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del decreto-legge n. 104 del 2013.

Nello specifico, la previsione di cui al succitato comma 88, lettera a), è volta a definire le situazioni di quei soggetti, già vincitori o utilmente collocati nelle graduatorie del concorso del 2011 di Lombardia e Toscana – alcuni dei quali (comma 90) addirittura già nominati nei ruoli da diversi anni – che, a seguito di annullamento in sede giurisdizionale e conseguente rinnovazione della procedura, sono stati rivalutati con esito negativo.

Si tratta, pertanto, di situazioni giuridiche soggettive determinate e differenziate rispetto alla generalità dei ricorrenti avverso il concorso del 2011 che, semplicemente, non hanno superato una o più fasi della procedura concorsuale.

A ciò si aggiunga che, a seguito dell'annullamento delle procedure concorsuali di Lombardia e Toscana, i soggetti coinvolti, vantando una legittima aspettativa in forza della precedente inclusione nelle graduatorie di merito nonché, in molti casi, della già avvenuta immissione in ruolo, hanno dato adito ad un cospicuo contenzioso, il cui esito avrebbe senza dubbio creato pesanti ripercussioni sul sistema scolastico delle rispettive regioni.

La previsione di cui al comma 88, lettera b), è volta, invece, a dirimere un numero limitato di contenziosi che, seb-

bene risalenti al 2004 e 2006, non hanno trovato definizione in sede giurisdizionale. Per esigenze di economicità dell'azione amministrativa, la disposizione in questione ha quindi inteso risolvere a livello normativo quei casi di vecchia data rimasti ad oggi insoluti, a differenza del resto del contenzioso relativo alle procedure del 2004 e del 2006, ormai definito da tempo.

Per quanto sopra, dunque, non è riscontrabile una disparità di trattamento tra i ricorsisti del 2011 e i soggetti di cui alla lettera b) del comma 88: mentre nel primo caso, infatti, la pendenza di un ricorso relativo al concorso del 2011 è un evento naturale connesso alla normale durata dei procedimenti giurisdizionali, nel secondo, in considerazione del notevole lasso di tempo trascorso, la mancanza, per le più svariate ragioni, non prevedibili dall'Amministrazione, di una sentenza definitiva nei confronti di determinati soggetti è ipotesi del tutto eccezionale ed è sintomo di una evidente difficoltà di concludere il relativo contenzioso.

In relazione al contenzioso del 2011, pertanto, non sussistono le stesse peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico evidenziate dal comma 87 della legge n. 107, quali l'economicità dell'azione amministrativa e le possibili ripercussioni sul sistema scolastico degli esiti del contenzioso pendente, trattandosi perlopiù di contenziosi seriali (in gran parte relativi alla composizione della commissione esaminatrice, alla carenza di requisiti di ammissione o, più in generale, al mancato superamento di prove concorsuali) analoghi ad altri già decisi con sentenza definitiva favorevole all'amministrazione.

Si precisa, infine, che con numerose e recenti pronunce il Giudice amministrativo ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 87-91, della legge n. 107.

## ALLEGATO 2

**5-09016 Marzana: Sulle dotazioni organiche del personale ATA.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Gli On.li interroganti, in ordine alle riduzioni di personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola (ATA) riscontrate negli ultimi anni, chiedono di sapere quali misure il Ministro intenda adottare per porre rimedio alle carenze di organico di tale categoria di personale scolastico considerando anche la possibilità di rivedere i criteri ed i parametri per la definizione delle relative dotazioni organiche.

In relazione al blocco delle assunzioni del personale ATA occorre ricordare che l'articolo 1, comma 425, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015) ha previsto che, nelle more del ricollocamento del personale delle Province nelle amministrazioni pubbliche, tra le quali le Istituzioni scolastiche, ci fosse il divieto di assunzione a pena di nullità, anche del personale amministrativo del comparto scuola.

Inoltre, la medesima legge n. 190 del 2014, al comma 334, ha previsto, in materia di determinazione dell'organico e dei relativi criteri e parametri, una riduzione di 2020 posti, riduzione che ha colpito i profili di assistente amministrativo e di collaboratore scolastico, e ha stabilito che tale riduzione fosse realizzata attraverso la revisione dei parametri di determinazione dell'organico.

Il citato schema di regolamento di revisione dei criteri e dei parametri per la definizione delle dotazioni organiche del personale ATA è giunto alla conclusione dell'iter di perfezionamento ed è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 19 settembre scorso.

Pertanto, qualsiasi modifica dell'attuale quadro normativo richiede degli interventi legislativi *ad hoc*.

Posto ciò, si evidenzia che attualmente, dopo un anno di blocco, sono ormai concluse le operazioni di immissione in ruolo del personale amministrativo tecnico e ausiliario. Sono state, altresì, recuperate anche le nomine in ruolo relative all'anno scolastico 2015/2016 non autorizzate. Quest'anno è stato assunto pertanto un numero considerevole di personale amministrativo, tecnico ed ausiliario, pari a ben 10.294 unità.

Sono state, pure, accantonate 507 unità appartenenti ai profili di DSGA, assistente amministrativo, assistente tecnico e collaboratore scolastico per le esigenze di ricollocamento del personale delle Province di cui alla legge n. 190 del 2014.

Pertanto, in definitiva, il contingente autorizzato è pari a 10.801 di cui 507 accantonato per le esigenze di cui sopra. Il contingente corrisponde al numero di cessazioni relative agli anni scolastici 2015/2016 e 2016/2017.

Le immissioni in ruolo effettuate entro il 31 agosto scorso hanno avuto decorrenza giuridica dal 1° settembre 2016 ed economica dalla data di effettiva presa di servizio.

Le nomine del personale beneficiario dei contratti a tempo indeterminato sono effettuate utilizzando le graduatorie permanenti provinciali valide per l'anno scolastico 2016/2017, aggiornate con nota (prot. n. 6408) del 7 marzo 2016 della Direzione generale per il personale scolastico.

Il personale nominato ha una sede provvisoria ed otterrà la sede definitiva partecipando alle operazioni di mobilità per l'anno scolastico 2017/2018.

Si precisa, infine, che la sede provvisoria è assegnata prioritariamente al personale che si trovi nelle condizioni previste dall'articolo 21 e dall'articolo 33, commi 5, 6 e 7 della legge n. 104 del 1992 e che la precedenza viene riconosciuta alle condizioni previste dal vigente C.C.N.I. sulla mobilità del personale scolastico.

Per le assunzioni non solo su turn over ma su tutti i posti vacanti e disponibili occorre uno specifico intervento normativo che autorizzi un piano straordinario di assunzioni, questo Ministero si sta impegnando in tal senso.

Comunque, l'Amministrazione sta predisponendo gli adempimenti preliminari per bandire il concorso ordinario a DSGA.

ALLEGATO 3

**Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità. Nuovo testo unificato C. 261 Fucci, C. 1037 Giammanco, C. 2647 De Girolamo, C. 2705 Vezzali, C. 3597 Minardo, C. 3629 De Girolamo, C. 3738 Sbroolini, C. 3818 Roccella, C. 3829 Invernizzi, C. 3872 Rampelli, C. 3912 Marti, C. 3933 Giammanco e C. 4048 Chimienti.**

**PARERE APPROVATO**

La VII Commissione (Cultura, scienza e istruzione),

visto il nuovo testo unificato delle proposte di legge 261 e abbinate, come risultante dall'approvazione degli emendamenti;

preso atto del recepimento delle condizioni poste nel parere espresso nella seduta dell'11 ottobre 2016;

ribadite le considerazioni ivi svolte e la necessità che il patto educativo sia alla base di qualunque scelta interna agli asili nido e alle scuole dell'infanzia e alla sua conduzione;

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**

## VIII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie per anziani e disabili. Testo unificato C. 261 Fucci, C. 1037 Giammanco, C. 2647 De Girolamo, C. 2705 Vezzali, C. 3597 Minardo, C. 3629 De Girolamo, C. 3738 Sbroolini, C. 3818 Roccella, C. 3829 Invernizzi, C. 3872 Rampelli, C. 3912 Marti e C. 3933 Giammanco (Parere alle Commissioni riunite I e XI) ( <i>Esame e conclusione – Nulla osta</i> ) .....	62
--	----

##### SEDE REFERENTE:

Disposizioni per favorire interventi volti alla prevenzione e alla riduzione del rischio idrogeologico e sismico. C. 3342 Terzoni ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	64
---	----

##### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-09751 Matarrese: Chiarimenti in merito alla realizzazione di infrastrutture per l'allaccio alla rete fognaria e idrica presso la località di Cassano delle Murge .....	68
<i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i> .....	70
5-009752 Vella: Iniziative di competenza per l'affidamento della gestione dell'isola di Zannone al comune di Ponza .....	68
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> .....	72
5-09753 De Rosa: Chiarimenti in merito alla grave situazione idrica del bacino del fiume Spol di Livigno .....	68
<i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i> .....	74
5-09754 Braga: Iniziative urgenti finalizzate alla tempestiva chiusura di due discariche presso i comuni di Misterbianco e Motta Santa Anastasia, in provincia di Catania .....	68
<i>ALLEGATO 4 (Testo della risposta)</i> .....	75
5-09755 Segoni: Iniziative di competenza per la tutela delle aeree interessate dalla realizzazione di una discarica di rifiuti pericolosi nel comune di Sezzadio, in provincia di Alessandria .....	69
<i>ALLEGATO 5 (Testo della risposta)</i> .....	77
5-09756 Zaratti: Iniziative per la riduzione dell'inquinamento acustico nell'area circostante lo scalo aeroportuale di Ciampino (Roma) .....	69
<i>ALLEGATO 6 (Testo della risposta)</i> .....	79

##### SEDE CONSULTIVA

Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del vicepresidente Tino IANNUZZI.

**La seduta comincia alle 10.**

**Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie per anziani e disabili.**

**Testo unificato C. 261 Fucci, C. 1037 Giammanco, C. 2647 De Girolamo, C. 2705 Vezzali, C. 3597 Minardo,**

**C. 3629 De Girolamo, C. 3738 Sbrollini, C. 3818 Roccella, C. 3829 Invernizzi, C. 3872 Rampelli, C. 3912 Marti e C. 3933 Giammanco.**

(Parere alle Commissioni riunite I e XI).

*(Esame e conclusione – Nulla osta).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Miriam COMINELLI (PD), *relatrice*, avverte che la Commissione è chiamata ad esaminare, ai fini del prescritto parere alle Commissioni riunite I e XI, il testo unificato C. 261 e abbinate, recante misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità.

L'articolo 1, relativo alle finalità del provvedimento, prevede che esso, fermi restando il patto educativo e l'alleanza terapeutica, ha la finalità di prevenire e contrastare, in ambito pubblico e privato, i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità, a carattere residenziale, semi-residenziale o diurno, nonché di disciplinare la raccolta di dati utilizzabili a fini probatori in sede di accertamento di tali reati.

L'articolo 2 reca la delega al Governo in materia di formazione del personale degli asili nido, delle scuole dell'infanzia e delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità. In particolare il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo per la definizione di modalità della valutazione attitudinale nell'accesso alle professioni educative e di cura, definendo altresì le modalità della formazione obbligatoria iniziale e permanente del personale delle strutture richiamate all'articolo 1 nel rispetto di precisi principi e criteri direttivi (possesso di adeguati requisiti che integrino l'idoneità professionale con una valutazione attitudinale,

da verificare in sede di accreditamento o di convenzione o nell'ambito delle procedure concorsuali; sussistenza dei richiamati requisiti di idoneità al momento dell'assunzione e verifica successiva, con cadenza periodica, anche in relazione al progressivo logoramento psico-fisico derivante dall'espletamento di mansioni che richiedono la prestazione di assistenza continuativa a soggetti in condizioni di vulnerabilità; percorsi di formazione professionale continua dei lavoratori; incontri periodici e regolari di *équipe* degli operatori; colloqui individuali o incontri collettivi tra famiglie e operatori o educatori; adeguati percorsi di sostegno e ricollocamento del personale dichiarato non idoneo).

L'articolo 2-*bis* prevede, al fine di favorire la prevenzione dei reati di cui all'articolo 1, che il Ministro della salute, previa intesa con le regioni, di concerto con le organizzazioni sindacali interessate, emani, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, apposite linee guida volte a stabilire le modalità di accesso nelle strutture socio-sanitarie per garantire, ove possibile, le visite agli ospiti lungo l'intero arco della giornata.

L'articolo 3 reca la regolamentazione dell'utilizzo di sistemi di videosorveglianza negli asili nido, nelle scuole dell'infanzia e nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità. In particolare si prevede che nelle citate strutture possono essere installati sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso, le cui immagini sono cifrate al momento dell'acquisizione all'interno delle telecamere, attraverso un sistema a doppia chiave asimmetrica. L'accesso alle registrazioni dei sistemi di videosorveglianza è consentito solo al pubblico ministero e, su sua delega, alla polizia giudiziaria, per lo svolgimento di indagini su reati in danno dei minori o delle persone ospitate nelle strutture di cui all'articolo 1, anche a seguito di denunce relative ai medesimi reati. Nei casi di urgenza la polizia giudiziaria, anche a seguito di segnalazione, può accedere alle registrazioni dandone immediata comunicazione al pubblico mi-

nistero. I sistemi possono essere installati previo accordo collettivo stipulato dalla rappresentanza sindacale unitaria o dalle rappresentanze sindacali aziendali, ovvero, laddove non costituite, dalle rappresentanze sindacali territoriali. In alternativa, nel caso di strutture con sedi ubicate in diverse province della stessa regione ovvero in più regioni, tale accordo può essere stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In mancanza di accordo, i sistemi possono essere installati previa autorizzazione della sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro o, in alternativa, della sede centrale dell'Ispettorato nazionale del lavoro. La presenza dei sistemi di videosorveglianza è adeguatamente segnalata a tutti i soggetti che accedono nella zona videosorvegliata. È comunque vietato l'utilizzo di *webcam*. Per quanto riguarda le sanzioni, è previsto che trovino applicazione le sanzioni di cui al titolo III della parte III del codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

L'articolo 4 prevede che il Governo trasmetta alle Camere, entro il 31 marzo di ogni anno, una relazione in ordine all'attuazione della legge, nella quale si dia conto anche dei dati rilevati dal Ministero della giustizia e dal Ministero dell'interno, nell'ambito delle rispettive competenze, in ordine all'andamento nell'anno di riferimento dei reati commessi in danno dei minori e delle persone ospitate nelle strutture elencate all'articolo 1, nonché dei relativi procedimenti giudiziari.

L'articolo 5 reca la clausola di neutralità finanziaria, per cui le amministrazioni pubbliche interessate provvedono all'attuazione della presente legge nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 5-*bis* reca la clausola di salvaguardia, in base alla quale le disposizioni della legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compa-

tibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Ciò premesso, considerato che il testo unificato trasmesso ai fini del parere non reca alcuna disposizione che investa le competenze della VIII Commissione, propone di esprimere nulla osta al proseguimento dell'*iter* del provvedimento.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di nulla osta formulata dalla relatrice.

**La seduta termina alle 10.05.**

#### SEDE REFERENTE

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del vicepresidente Tino IANNUZZI.*

**La seduta comincia alle 10.05.**

**Disposizioni per favorire interventi volti alla prevenzione e alla riduzione del rischio idrogeologico e sismico.**

**C. 3342 Terzoni.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Raffaella MARIANI (PD), *relatrice*, avverte che la proposta di legge che la Commissione è chiamata ad esaminare, composta da 9 articoli, contiene disposizioni per agevolare la realizzazione di interventi di prevenzione e riduzione del rischio idrogeologico e sismico prevedendo detrazioni fiscali (articoli 1, 2 e 3) e l'esclusione dal patto di stabilità interno di talune tipologie di spese. Ulteriori disposizioni riguardano l'istituzione degli uffici geologici comunali e delle cabine di regia regionali per il dissesto idrogeologico (articolo 5), la promozione delle tecniche di ingegneria naturalistica (articolo 7 e allegato 1), nonché l'irrogazione di sanzioni pecuniarie (articolo 9).

Nel dettaglio, l'articolo 1, comma 1, elenca una serie di attività connesse al miglioramento sismico degli edifici e alla messa in sicurezza idrogeologica del territorio, per le quali viene concessa, alle persone fisiche e giuridiche soggette alle imposte sui redditi, una detrazione dall'imposta lorda pari al 65 per cento delle spese sostenute dalla data di entrata in vigore della legge e fino al 31 dicembre 2017. Si tratta, tra l'altro, di: interventi per la sistemazione o per il consolidamento di versanti; manutenzione straordinaria delle opere accessorie alla rete stradale per garantire o ripristinare il regolare deflusso delle acque; manutenzione ordinaria e straordinaria degli argini; miglioramento idraulico dell'alveo e delle sponde dei corsi d'acqua; realizzazione di piani di assestamento e di piani di gestione delle superfici boschive e interventi di rimboschimento; interventi strutturali di adeguamento e di miglioramento sismici di edifici; interventi di monitoraggio strutturale periodico degli edifici pubblici e privati. La detrazione è concessa anche per le indagini geognostiche e geofisiche necessarie alla progettazione degli interventi e per le spese tecniche e gli oneri professionali connessi alla loro realizzazione. A tale proposito, come previsto dal comma 2 dell'articolo 1, le prestazioni professionali e le indagini diagnostiche e conoscitive connesse a tali interventi sono svolte, rispettivamente ed esclusivamente, da professionisti abilitati all'esercizio delle rispettive professioni e da soggetti autorizzati e qualificati ai sensi della normativa vigente.

In base all'articolo 2, comma 1, le spese per gli interventi illustrati sono detraibili solo se sono soddisfatte una serie di condizioni: *a)* gli interventi riguardano su beni immobili di cui i contribuenti siano proprietari, nudi proprietari o che detengono in forza di un diritto reale di godimento o che occupino a titolo di locazione o di comodato; *b)* gli interventi devono essere comprovati da fatture o da altri documenti validi e regolari sotto il profilo fiscale; *c)* gli interventi devono essere stati effettuati in conformità delle autorizzazioni e degli adempimenti previsti dalla normativa vi-

gente; *d)* la riduzione della vulnerabilità o della pericolosità idrogeologica o sismica degli interventi deve essere attestata dalla relazione di un professionista esperto e abilitato; *e)* gli interventi di prevenzione del rischio sismico e idrogeologico realizzati su immobili devono essere finalizzati alla messa in sicurezza dell'intero edificio; *f)* il rispetto delle prescrizioni per le zone sismiche e dei vincoli di carattere ambientale, ecologico, idrogeologico, forestale e paesaggistico (dettate dal successivo articolo 6) deve essere asseverato da un tecnico abilitato.

L'articolo 3, comma 1, stabilisce che la detrazione prevista è ripartita in cinque quote annuali costanti e di pari importo nell'anno di sostenimento delle spese e in quelli successivi, fino a un limite massimo di detrazione pari a 100.000 euro. Il successivo comma 2 disciplina il trasferimento della detrazione, nel caso di alienazione a qualsiasi titolo del bene immobile o di decesso dell'avente diritto.

L'articolo 4, comma 1, elenca una serie di attività per le quali, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge e fino al 31 dicembre 2017, le relative spese sostenute dagli enti pubblici territoriali, a qualsiasi titolo, sono escluse dal saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno. Sono compresi, oltre agli interventi per la prevenzione e riduzione del rischio idrogeologico e sismico, anche le attività di monitoraggio, gli studi e gli approfondimenti riguardanti la riduzione del rischio geologico, nonché l'insieme delle prestazioni che contribuiscono all'aggiornamento e all'approfondimento delle conoscenze. Il successivo comma 2 chiarisce che l'esclusione opera anche per le spese sostenute successivamente al 31 dicembre 2017, purché relative a interventi la cui realizzazione sia stata approvata entro tale data.

L'articolo 5 disciplina le competenze e le funzioni degli uffici geologici comunali e delle cabine di regia regionali sul dissesto idrogeologico, per la cui istituzione il comma 1 prevede l'esclusione delle spese dal patto di stabilità. Il medesimo comma assegna alle strutture in questione i se-

guenti ruoli: agli uffici geologici comunali un ruolo operativo e di produzione di materiale tecnico; alle cabine di regia regionali un ruolo di coordinamento delle attività comunali con gli enti preposti alla prevenzione del dissesto idrogeologico. L'articolo 5, comma 6, chiarisce che l'istituzione di uffici geologici comunali è obbligatoria e deve avvenire, da parte dei singoli comuni o da associazioni degli stessi, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Il comma 7 dispone che le cabine di regia coordinano e programmano le attività degli enti, sia comunali che di livello superiore, preposti alla tutela delle risorse idriche, al fine di garantire un'azione sinergica tecnica e gestionale conforme alle disposizioni delle direttive europee in materia di acque (2000/60/CE) e di gestione dei rischi di alluvioni (2007/60/CE), nonché di garantire la prevenzione e la protezione del territorio comunale.

Il comma 1 dell'articolo 6 stabilisce che gli interventi di cui agli articoli 1, 4 e 5 della presente proposta di legge devono essere progettati e realizzati anche in funzione della salvaguardia dell'ambiente in tutti i suoi aspetti, nel rispetto delle prescrizioni per le zone sismiche e dei vincoli di carattere ambientale, ecologico, idrogeologico, forestale e paesaggistico. Il comma 2 del medesimo articolo 6 stabilisce che, all'atto della progettazione preliminare, deve essere effettuato un esame delle diverse soluzioni possibili tenendo conto, nella valutazione dei costi e dei benefici, anche di costi e benefici di tipo ambientale, optando per la soluzione che realizza il miglior grado di integrazione tra i diversi obiettivi. Condizioni specifiche riguardano alcuni tipi di interventi. Viene infatti prescritto che: gli interventi sul reticolo idrografico non devono alterare l'equilibrio sedimentario del corso d'acqua; gli interventi di naturalizzazione, incluse la delocalizzazione di beni ubicati in aree ad alta pericolosità idraulica e la rimozione di manufatti che limitano la continuità tra alveo e piana inondabile, devono essere privilegiati, ove possibile, rispetto agli interventi di artificializza-

zione. Il comma 3 dell'articolo 6 prevede una vera e propria procedura per l'approvazione degli interventi sul reticolo idrografico e, in particolare, per la mitigazione del rischio idraulico, per i quali una relazione tecnica deve attestare e dimostrare con chiarezza che essi non comportano un aggravio del rischio idraulico a valle o a monte.

L'articolo 7 dispone, al comma 1, che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, nelle opere pubbliche è privilegiato l'uso di tecniche di ingegneria naturalistica, mentre i commi 3 e 4 elencano i contesti di applicazione e gli obiettivi che le stesse consentono e devono perseguire.

L'articolo 8 introduce i seguenti vincoli decennali sui terreni su cui sono stati eseguiti gli interventi agevolati dalla proposta di legge: i terreni non edificabili interessati dagli interventi di cui all'articolo 1 non possono diventare edificabili per almeno 10 anni dalla fine dell'intervento, ove non sussistano limiti maggiori; i terreni interessati dagli interventi di cui agli articoli 4 e 5 non possono cambiare destinazione d'uso per almeno 10 anni dalla loro conclusione, fatti salvi eventuali limiti maggiori.

L'articolo 9, fatta salva l'ulteriore responsabilità civile, penale e amministrativa prevista dalla normativa vigente, prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria pari al 3 per cento dell'importo ammesso a detrazione e, comunque, non inferiore a 10.000 euro: al professionista che, nel redigere una perizia o asseverazione, in base alle disposizioni della medesima proposta di legge, con dolo o con colpa grave riporta fatti e dati o formula conclusioni non rispondenti alla realtà (comma 1); al contribuente che, sapendo che la perizia o l'asseverazione presenta i vizi citati, l'ha comunque utilizzata al fine di ottenere la detrazione prevista dalla proposta di legge in esame. In tal caso, il contribuente decade altresì dal diritto di beneficiare di ogni ulteriore detrazione o agevolazione fiscale, di qualsiasi natura, della quale eventualmente usufruisca (comma 2); al responsabile dell'organo

che ha deliberato uno degli interventi di agli articoli 4 e 5, qualora, sapendo che la perizia presenta i vizi citati, l'ha comunque utilizzata al fine di ottenere l'esclusione delle spese sostenute per l'intervento dal saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno. In tal caso è altresì prevista l'interdizione dai pubblici uffici per cinque anni (comma 3).

L'articolo 10 reca la copertura finanziaria degli oneri recati dal provvedimento in esame, che vengono quantificati, al comma 1, nel limite massimo di 200 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017, attraverso: l'aumento, a decorrere dal 1 marzo 2017, dei canoni annui per i permessi di ricerca e per le concessioni di coltivazione di idrocarburi (comma 2); l'aumento del canone annuo da versare in caso di rilascio del titolo concessorio unico (ricerca + coltivazione, ai sensi di quanto consentito dall'articolo 38 del decreto-legge n. 133 del 2014), che viene fissato in misura pari a 10.000 euro per chilometro quadrato (comma 3); l'innalzamento, a decorrere dal 1° marzo 2017, dell'aliquota di prodotto che deve essere corrisposta allo Stato dai titolari di ciascuna concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi estratti sia in terraferma che in mare, stabilendola, uniformemente, nella misura del 50 per cento della quantità di idrocarburi estratti (comma 4).

Ciò premesso, segnala che la proposta di legge affronta molte delle questioni che sono già state esaminate dalla Commissione nel corso dell'esame di altri provvedimenti.

Sollecita infine i colleghi degli altri gruppi che fossero intenzionati a depositare al più presto ulteriori proposte di legge sul medesimo argomento.

Massimo Felice DE ROSA (M5S) chiede che in sede di Ufficio di Presidenza si concordi un ciclo di audizioni.

Samuele SEGONI (Misto-AL-P) preannuncia, a nome del suo gruppo, la presentazione di una proposta di legge di

analogo contenuto e chiede indicazioni sui tempi dell'esame. Segnala peraltro che l'articolo 5, che istituisce nuovi uffici amministrativi competenti nella prevenzione del rischio sismico e geologico, pone un tema di grande rilevanza, se si considera che nel nostro Paese il conflitto di competenza tra diverse amministrazione rappresenta già una criticità. Sottolinea di conseguenza che il tema merita un'approfondita discussione in sede di esame delle proposte.

Chiara BRAGA (PD) preannuncia, anche a nome del suo gruppo, la presentazione di una proposta di legge di contenuto analogo, anche se auspica che molte delle questioni prese in considerazione nella proposta di legge possano trovare soluzione nella prossima legge di bilancio.

Tino IANNUZZI, *presidente*, nel fare presente che il prossimo Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, deciderà in merito a un possibile ciclo di audizioni, avverte, con riferimento alla richiesta dei tempi dell'esame del provvedimento anche ai fini della presentazione di ulteriori proposte di legge sul medesimo tema da abbinare, che prossimamente alla Camera prenderà avvio la sessione di bilancio e, quindi, la Commissione dovrà sospendere l'esame di proposte di legge comportanti oneri. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 10.15.**

#### **INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA**

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del vicepresidente Tino IANNUZZI. — Interviene la sottosegretaria di Stato per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare, Silvia Velo.*

**La seduta comincia alle 14.30**

Tino IANNUZZI, *presidente*, ricorda che, ai sensi dell'articolo 135-ter, comma

5, del regolamento, la pubblicità delle sedute per lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata è assicurata anche tramite la trasmissione attraverso l'impianto televisivo a circuito chiuso. Dispone, pertanto, l'attivazione del circuito.

**5-09751 Matarrese: Chiarimenti in merito alla realizzazione di infrastrutture per l'allaccio alla rete fognaria e idrica presso la località di Cassano delle Murge.**

Salvatore MATARRESE (CI) illustra l'interrogazione in titolo.

La sottosegretaria Silvia VELO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*).

Salvatore MATARRESE (CI), replicando, rileva che dalla stessa risposta della sottosegretaria risulta che non sono stati sufficienti oltre 10 anni, dal 2005 al 2016, per collegare 40 famiglie ad una rete idrica e fognaria degna di questo secolo. Confido che, anche grazie alla nostra sollecitazione, sarà finalmente possibile realizzare le infrastrutture necessarie risolvere il problema.

**5-009752 Vella: Iniziative di competenza per l'affidamento della gestione dell'isola di Zannone al comune di Ponza.**

Renata POLVERINI (FI-PdL) illustra l'interrogazione in titolo, di cui è cofirmataria.

La sottosegretaria Silvia VELO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Renata POLVERINI (FI-PdL) replicando, ricorda che l'inchiesta della procura di Cassino cui si fa riferimento nella risposta all'interrogazione è stata originata da una denuncia del sindaco di Ponza, il quale è impegnato nella ricerca di una soluzione. Segnala altresì che si farà interprete presso il sindaco delle indicazioni

fornite dalla sottosegretaria, anche con riferimento all'eventuale ripermetro del parco.

**5-09753 De Rosa: Chiarimenti in merito alla grave situazione idrica del bacino del fiume Spol di Livigno.**

Massimo Felice DE ROSA (M5S) illustra l'interrogazione in titolo.

La sottosegretaria Silvia VELO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Massimo Felice DE ROSA (M5S), replicando, dichiara di essere sorpreso per il fatto che sia previsto un obbligo di rilascio del deflusso minimo vitale per le acque non soggette a Convenzione con altri Stati e che tale obbligo non figuri invece in caso di Convenzione. Rileva inoltre come – con riferimento al contenuto della risposta – si parli ancora di sperimentazioni e di studi, mentre interventi analoghi sono già attuati presso altri corsi d'acqua. Rileva oltretutto come ci siano voluti 11 anni per procedere ad una seconda sperimentazione. Si rammarica inoltre per il fatto che, per rispettare i termini di un accordo, proprio il Ministero dell'ambiente consenta di danneggiare il territorio, peraltro in zone che vivono di turismo.

**5-09754 Braga: Iniziative urgenti finalizzate alla tempestiva chiusura di due discariche presso i comuni di Misterbianco e Motta Santa Anastasia, in provincia di Catania.**

Chiara BRAGA (PD) illustra l'interrogazione in titolo.

La sottosegretaria Silvia VELO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 4*).

Chiara BRAGA (PD), replicando, ringrazia la sottosegretaria per la risposta fornita e prende atto della disponibilità del Ministro ad incontrare il sindaco di Misterbianco. Rileva di essere a conoscenza

del contenuto dell'ordinanza citata dalla sottosegretaria e sollecita il Ministero dell'ambiente a tenere conto, nella sua attività di vigilanza, delle recenti rilevazioni dell'ARPA, che hanno segnalato presenza di gas metano in quantità 10 volte superiori alla norma, oltre ad un forte impatto negativo di cattivi odori. Come evidenziato anche dalla sottosegretaria, ricorda che esiste un problema di ottemperanza delle prescrizioni previste per la chiusura della discarica di Tiriti e auspica che quanto prima si possa superare la fase di pre-emergenza della gestione del ciclo dei rifiuti in Sicilia, evitando il conferimento in discarica di rifiuti problematici. Pone infine la questione della trasparenza, ricordando come non siano ancora stati resi noti i compensi degli amministratori incaricati della gestione commissariale della discarica.

**5-09755 Segoni: Iniziative di competenza per la tutela delle aeree interessate dalla realizzazione di una discarica di rifiuti pericolosi nel comune di Sezzadio, in provincia di Alessandria.**

Samuele SEGONI (Misto-AL-P) rinuncia all'interrogazione in titolo.

La sottosegretaria Silvia VELO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 5*).

Samuele SEGONI (Misto-AL-P), replicando, nel ringraziare la sottosegretaria per la sollecita risposta, si dichiara tuttavia insoddisfatto. Avrebbe infatti auspicato un maggiore coraggio da parte del Ministero, che dovrebbe tutelare gli interessi della comunità piuttosto che quelli dei soggetti che si arricchiscono con la ge-

stione dei rifiuti. Esprime dunque rammarico per il fatto che il Ministero metta in secondo piano la tutela delle acque rispetto alla realizzazione di simili impianti.

**5-09756 Zaratti: Iniziative per la riduzione dell'inquinamento acustico nell'area circostante lo scalo aeroportuale di Ciampino (Roma).**

Filiberto ZARATTI (SI-SEL) illustra l'interrogazione in titolo.

La sottosegretaria Silvia VELO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 6*).

Filiberto ZARATTI (SI-SEL) replicando, chiede di poter disporre della documentazione citata nella risposta della sottosegretaria e si dichiara insoddisfatto. Ritiene infatti che Aeroporti di Roma non si possa trincerare dietro l'argomentazione che il rumore è causato anche da altri soggetti. Ricorda infatti che l'impronta acustica è già stata rilevata ed individua i diversi soggetti responsabili della produzione di rumore. Ribadisce che gli studi effettuati evidenziano come siano i vettori aeroportuali a superare i valori di decibel consentiti dalla legge. Auspica dunque un'azione più efficace in difesa dei cittadini e sollecita la sottosegretaria ad approfondire la questione con la direzione generale competente.

Tino IANNUZZI, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 15.10.**

## ALLEGATO 1

**5-09751 Matarrese: Chiarimenti in merito alla realizzazione di infrastrutture per l'allaccio alla rete fognaria e idrica presso la località di Cassano delle Murge.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Con riferimento alle questioni poste dall'Onorevole interrogante, sulla base delle informazioni acquisite presso gli enti territoriali competenti, si rappresenta quanto segue.

In via preliminare si evidenzia che le questioni poste si inseriscono nel processo verticale del Servizio Idrico Integrato (S.I.I.) composto da acquedotto, fognatura e depurazione la cui organizzazione è affidata dalla normativa di settore.

Con riferimento alla Regione Puglia, per quanto concerne l'attività di riassetto funzionale del Servizio Idrico Integrato, si segnala che la stessa ha provveduto alla costituzione di un Ambito Territoriale Ottimale unico (legge regionale n. 28 del 6 settembre 1999), all'istituzione dell'Autorità idrica Pugliese quale Ente di Governo d'Ambito (legge regionale 30 maggio 2011 n. 9) non ultimo, all'affidamento della gestione, fino al 31 dicembre 2018, del Servizio Idrico Integrato alla società Acquedotto Pugliese, a cui spetta il compito della predisposizione del sopra citato Piano d'ambito e relativo Piano degli interventi.

In ogni caso si fa presente che la carente situazione gestionale delle infrastrutture fognario-depurative del Paese è nota a questo Ministero, che si sta adoperando per il superamento delle criticità attraverso un complessivo sistema di riorganizzazione della *governarne* del Servizio Idrico Integrato.

Premesso quanto sopra, per quanto concerne la realizzazione delle reti idriche e fognarie nei « borghi » del territorio del Comune di Cassano delle Murge, si rap-

presenta che detto ente locale ha approvato con deliberazione n. 132 del 30 novembre 2005 della Giunta comunale la progettazione preliminare afferente il risanamento, ammodernamento ed ampliamento delle reti idriche e fognarie a servizio dell'abitato, trasmettendola contestualmente all'Autorità d'ambito territorialmente competente.

Tale progettazione è stata positivamente accolta nella rimodulazione del Piano d'Ambito deliberata in data 20 marzo 2008. Successivamente, nel corso di tale *iter* procedimentale, si è appreso che sono stati avviati gli interventi di adeguamento del servizio idrico con fondi comunali e, pertanto, si è prospettata l'opportunità di eseguire gli interventi di collettamento dei reflui a stralcio della progettazione in questione. In particolare, lo stralcio riguarderebbe prioritariamente la realizzazione di un sistema di collettamento atto a consentire l'entrata in funzione della rete fognaria già esistente, nel comparto B, D ed E citato nella progettazione preliminare, per un investimento stimato in euro 966.200,00.

Risulta, altresì, che il Comune di Cassano delle Murge nel 2013 ha chiesto all'Autorità Idrica Pugliese di considerare nella successiva programmazione economica la progettazione del tronco fognario relativo alla Tav. 5 nel quadro « E – Lagogemolo » con la dizione « Tratto 3 » di cui al progetto preliminare approvato nel 2005.

Inoltre, stante l'emergenza sanitaria del 2014 concernente le unità abitative del Lotto PL9 – Borgo Fra Diavolo Cassano

delle Murge, l'Amministrazione comunale ha richiesto all'Autorità Idrica Pugliese l'integrazione della programmazione di cui sopra con un tronco di collettamento fognario dal complesso PL9 al tronco fognario decorrente lungo la strada provinciale 145.

Da ultimo, si rappresenta che in data 7 ottobre 2016, il Comune di Cassano delle Murge ha inoltrato alla Autorità Idrica Pugliese e all'Acquedotto Pugliese

la richiesta di finanziamento e la convocazione di un tavolo tecnico al fine della realizzazione delle reti idriche e fognarie nei « borghi » del territorio comunale.

Alla luce degli elementi esposti, risulta pertanto tuttora in corso l'*iter* procedimentale e, per quanto di competenza, questo Ministero continuerà a tenersi informato nonché a sollecitare i competenti enti territoriali.

## ALLEGATO 2

**5-009752 Vella: Iniziative di competenza per l'affidamento della gestione dell'isola di Zannone al comune di Ponza.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Con riferimento alle problematiche poste dagli Onorevoli interroganti si segnala che il Ministero, venuto a conoscenza dei fatti, ha ritenuto opportuno indire una apposita riunione, a cui hanno partecipato lo scorso 26 settembre l'Ente Parco del Circeo, il Comune di Ponza e il Corpo Forestale dello Stato. Da quanto emerso anche dalle comunicazioni dell'Ente Parco e dal verbale prodotto dal Corpo Forestale, la condizione di degrado atterrebbe a situazioni di limitata estensione ma, nel complesso, il territorio di Zannone presenterebbe un buono stato di conservazione degli ecosistemi e della biodiversità.

Per quanto riguarda la questione relativa alla sorveglianza sull'isola, si evidenzia che il DPCM 5 luglio 2002 istituisce gli uffici del Corpo Forestale presso i Parchi Nazionali e ne stabilisce le modalità operative, prevedendo che gli oneri per la sorveglianza e le attività connesse siano posti a carico degli Enti parco. Nel caso di specie, il Parco Nazionale del Circeo ha stipulato un'apposita convenzione con il Corpo Forestale Ufficio Territoriale per la Biodiversità (UTB) di Fogliano, per definire obiettivi, modalità e competenze reciproche. Tale convenzione non riguarda solo l'isola di Zannone e dunque i contributi economici sono commisurati all'attività da svolgere nell'intero territorio protetto.

Mentre per quanto riguarda gli aspetti relativi alla gestione dei rifiuti urbani, di stretta competenza dell'amministrazione comunale, si deve precisare che secondo

la vigente normativa, devono considerarsi tali anche i rifiuti giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico e, pertanto, la rimozione degli stessi non rientrerebbe fra i compiti istituzionali dell'Ente Parco né del Corpo Forestale. Pur tuttavia, in considerazione del fatto che l'isola è ricompresa nel Parco Nazionale del Greco, non si esclude che i rifiuti possano essere rimossi a cura dello stesso Ente Parco in collaborazione con la Provincia ed il Corpo Forestale. In tal senso, si conferma che sono stati avviati contatti tra gli enti interessati.

Circa l'opportunità di assumere iniziative per escludere l'isola di Zannone dal Parco ed affidarne la gestione all'amministrazione comunale di Ponza, si evidenzia che un procedimento di ripermimetrazione di un parco nazionale prende avvio con una richiesta da parte del Comune all'Ente Parco interessato e sulla base di un'apposita istruttoria tecnica viene formulata una specifica richiesta al Ministero dell'ambiente, il quale apre il relativo procedimento.

Inoltre, per quanto riguarda la questione del commissariamento dell'Ente Parco, sulla base degli elementi tecnici in possesso della competente direzione generale, ad oggi, non si ritiene che ricorrano i presupposti.

Da ultimo, si segnala che è in corso il procedimento penale volto a riscontrare l'effettiva sussistenza di violazioni del testo

unico ambientale e che, in data 9 agosto 2016, il procuratore della Repubblica ha delegato il personale della polizia giudiziaria della stazione dei carabinieri di Ponza ad effettuare un sopralluogo, unitamente al personale del T.A.R.P.A. Allo stato il Procuratore è in attesa di ricevere gli esiti dell'attività delegata.

Ad ogni modo, al fine di individuare possibili soluzioni per il superamento delle questioni segnalate anche dal Comune di Ponza, il Ministero ha già avviato iniziative mediante un tavolo di confronto tra l'Ente Parco, il comune, il Corpo Forestale dello Stato e la regione Lazio.

## ALLEGATO 3

**5-09753 De Rosa: Chiarimenti in merito alla grave situazione idrica del bacino del fiume Spol di Livigno.****TESTO DELLA RISPOSTA**

La Convenzione internazionale tra la Repubblica Italiana e la Confederazione Svizzera, ratificata con legge del 1958, consentono alla A2A S.p.A. di utilizzare le acque del bacino in questione di prelevare un volume annuo non superiore a 90.000.000 di metri cubi, ma non prevedono alcun obbligo di rilascio del deflusso minimo vitale (DMV). Pertanto l'eventuale previsione di tale rilascio al di fuori della predetta Convenzione andrebbero ad intaccare tale quota, determinando un decremento del quantitativo di energia prodotta, destinata sia all'Italia che alla Svizzera.

È per tale motivo che già la delibera del Comitato istituzionale dell'Autorità di bacino del fiume Po del 1992 escluse dall'adeguamento ai rilasci del deflusso minimo vitale le concessioni soggette ad accordi internazionali. La possibilità di tale esclusione è stata più recentemente confermata anche dal Piano di tutela delle acque della regione Lombardia.

Al fine di individuare comunque una soluzione, il Ministero dell'ambiente si è in questi anni adoperato affinché la società A2A S.p.A. effettuasse un programma di rilasci, a carattere volontario, idoneo a sostenere il deflusso minimo vitale.

A2A ha commissionato ed effettuato nelle annualità 2010-2011 un apposito studio idraulico e il Ministero ha proposto di istituire un Tavolo tecnico, coordinato dalla regione, per la ricerca di una soluzione definitiva al problema menzionato.

Nel corso della prima riunione del suddetto Tavolo, istituito con decreto della regione Lombardia del 2012, A2A ha presentato le prime risultanze di uno specifico studio volto a definire il modello afflussi-deflussi del bacino dello Spol.

Successivamente, nel corso del mese di agosto 2012, la società ha effettuato, a titolo volontario, un rilascio sperimentale di 300 l/s dalle opere di presa Forcola, finalizzato a calibrare idraulicamente il modello idrologico in corso di elaborazione.

Nella seduta del Tavolo tecnico del 1° agosto 2013, la società A2A ha confermato l'intenzione di portare avanti le sperimentazioni e gli studi in corso, compiendo una campagna di rilevazioni al fine di valutare gli effetti di rilasci sperimentali da effettuarsi dopo il disgelo del 2014.

Durante le riunioni della Commissione internazionale del 2013 e del 2014, il Ministero dell'ambiente ha invitato i soggetti interessati a proseguire negli studi sperimentali, e la società A2A si è dichiarata disponibile a presentare un'ipotesi di lavoro triennale che preveda il rilascio di portate a sostegno della vena fluida fluviale.

In data 22 giugno 2016, A2A S.p.A. ha presentato un programma dettagliato dei rilasci ed il piano di monitoraggio per l'annualità 2016, prevedendo, come anticipato nella proposta, il rilascio di 250 l/s, con inizio al 15 luglio 2016 e termine al 31 agosto 2016.

## ALLEGATO 4

**5-09754 Braga: Iniziative urgenti finalizzate alla tempestiva chiusura di due discariche presso i comuni di Misterbianco e Motta Santa Anastasia, in provincia di Catania.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Si evidenzia, in via preliminare, che le questioni poste dagli Onorevoli interroganti non rientrano nelle specifiche competenze del Ministero, considerato che il tema delle autorizzazioni e della gestione delle discariche spetta alla regione, pertanto, sulla base delle informazioni in possesso, si rappresenta quanto segue.

Si segnala innanzitutto che la gestione dello smaltimento dei rifiuti nella regione Siciliana è stata caratterizzata, in questi anni, da uno stato emergenziale che presenta ancora oggi un deficit strutturale.

In tale contesto, assume particolare rilievo il recente d.P.C.M. del 10 agosto 2016 (pubblicato nella G.U. n. 233 del 5 ottobre 2016) adottato dal Governo in merito all'individuazione degli impianti da realizzare per soddisfare il fabbisogno residuo di incenerimento dei rifiuti urbani ed assimilati, in attuazione dell'articolo 35, comma 1 del c.d. «Sblocca Italia». In particolare per la Sicilia è stato definito un fabbisogno pari a 600.000 tonnellate annue da soddisfare mediante la realizzazione di due impianti.

Con specifico riferimento alle problematiche in esame, si evidenzia che per quanto riguarda la discarica di Tiritì, la stessa è stata chiusa nel 2013 ed i lavori di bonifica non sono ancora iniziati. Per quanto concerne, invece, la discarica «Valanghe di inverno» il Ministero dell'ambiente, anche a seguito dell'intesa concessa con prescrizioni sull'Ordinanza n. 5 del 7 giugno 2016 del Presidente della regione Siciliana ai sensi dell'articolo 191, comma 4 del decreto legislativo n. 152/2006, monitora costantemente le attività poste in

essere dalla regione in materia di gestione dei rifiuti e allo stato sono ancora in corso le relative attività di monitoraggio.

Al riguardo, si fa presente che detta ordinanza all'articolo 7 dispone, in particolare, che «...nel procedimento di secondo grado effettuato in capo alle autorizzazioni utili alla gestione delle discariche situate nel Comune di Motta Sant'Anastasia non si sono palesati gravi criticità ambientali e sanitarie nella fase gestionale della discarica di Valanghe D'inverno, anche a seguito dei monitoraggi eseguiti ed ancora in corso». Inoltre, sempre secondo l'ordinanza «... preso atto che dai pareri espressi da ARPA ST Catania, da ASP Catania e dalla Provincia Regionale di Catania si evince come, fatte salve le problematiche di natura urbanistica e quelle di carattere generale relative alle questioni prettamente amministrative connegate alle autorizzazioni utili alla gestione della discarica di che trattasi, non esistano problemi di natura strettamente ambientale e/o sanitaria connessi alla gestione della discarica».

Per la discarica in parola, inoltre, al fine di «escludere criticità ambientali connesse al mancato smaltimento dei rifiuti prodotti nella Provincia di Messina ed, in parte, della Provincia di Catania, nelle more del completamento dell'impiantistica regionale e dell'attuazione delle misure volte all'incremento della raccolta differenziata e della riduzione dei RUB», è stato disposto che il gestore «a far data dal raggiungimento della volumetria ad oggi consentita, dovrà continuare, viste le analisi e le verifiche nonché i pareri degli

uffici preposti alla stabilità dei versanti e nelle more dell'acquisizione delle valutazioni ambientali non ancora acquisita dalle autorità competenti in materia di AIA, ed in relazione alle diverse proposte progettuali di chiusura definitiva trasmesse dal gestore per effetto del DDG n. 1143 del 22 luglio 2014, ad abbancare secondo le volumetrie previste nel progetto di chiusura presentato ad Aprile 2015 ».

Al riguardo, si precisa, inoltre, che si è in attesa di conoscere gli esiti del contenzioso ancora in corso innanzi al TAR di Catania relativo anche alla chiusura della discarica « Valanghe di inverno ».

In tale contesto, il Sindaco del Comune di Mister Bianco ha richiesto al Ministro un incontro in ordine alle criticità appena richiamate, per il quale è stata data da subito la disponibilità al fine di approfondire la situazione relativa alle discariche di Tiritì e di Valanghe d'Inverno, attenzionata dagli Onorevoli interroganti.

In ogni caso, per quanto di sua competenza, il Ministero continuerà a monitorare lo stato di avanzamento delle attività e si interesserà presso la regione sulla situazione relativa alla discarica in oggetto al fine di scongiurare ogni rischio per la salute umana e per l'ambiente.

## ALLEGATO 5

**5-09755 Segoni: Iniziative di competenza per la tutela delle aeree interessate dalla realizzazione di una discarica di rifiuti pericolosi nel comune di Sezzadio, in provincia di Alessandria.****TESTO DELLA RISPOSTA**

In via preliminare, deve precisare che il rilascio delle autorizzazioni per gli impianti di gestione dei rifiuti è delegato alla regione interessata. Per tale motivo, la Provincia di Alessandria ha riferito di aver chiesto alla regione Piemonte di indicare se sussistano norme in vigore, di cui al relativo Piano di Tutela delle Acque, che consentano di diniegare l'autorizzazione per la realizzazione del progetto in questione. La regione ha risposto che, allo stato, non esistono norme tecniche di attuazione, riferite alle aree di ricarica delle falde indicate dal PTA, che individuino vincoli o limitazioni di uso di tali aree, precisando altresì che comunque le valutazioni circa l'ammissibilità dell'impianto possono essere compiutamente valutate nell'ambito del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale in corso presso la Provincia.

Anche a seguito di tale considerazione, il procedimento è stato sospeso ed è stato istituito un tavolo tecnico tra i partecipanti alla Conferenza dei Servizi ed il proponente, per discutere sia le modalità che i risultati degli approfondimenti idrogeologici effettuati sull'area in esame, con particolare riferimento alle possibili interferenze con le falde profonde.

Fondamentale, secondo la Provincia, è stato il parere finale di Arpa, avendo la stessa valutato che nell'area in cui è stata individuata la nuova discarica non sussiste il pericolo di interessamento della falda profonda attualmente utilizzata per

l'approvvigionamento idropotabile, pur evidenziando la presenza di una falda profonda di alta qualità e suggerendo nel contempo che, qualora venisse autorizzata la discarica, sarebbe opportuno prescrivere la realizzazione di un anello di piezometri di controllo molto fitto attorno all'impianto così da poter monitorare con certezza la tenuta nel tempo della discarica stessa e poter intervenire tempestivamente in caso di problematiche.

Nonostante le conclusioni del tavolo tecnico, la Provincia ha diniegato l'autorizzazione e la ditta proponente ha opposto ricorso al TAR contro il provvedimento provinciale. Il TAR ha accolto il ricorso, ordinando alla Provincia di Alessandria di riformulare l'atto conclusivo della Conferenza dei Servizi in senso positivo. Da qui il successivo decreto del Presidente della Provincia che, adeguandosi a quanto sentenziato dal TAR, ha espresso giudizio positivo di compatibilità ambientale, imponendo peraltro tutte quelle prescrizioni tecnico-costruttive che devono garantire la maggior tutela ambientale possibile, richieste peraltro dalla stessa Conferenza dei Servizi e molto restringenti anche rispetto a quanto previsto dalla normativa tecnica di recepimento della cosiddetta Direttiva Europea Discariche, oggi ritenuta BAT (*Best Available Technique*) per il rilascio dell'Auto-rizzazione Integrata Ambientale.

Alla luce delle considerazioni esposte, la Provincia di Alessandria evidenzia che non sussistono ad oggi norme di diritto che permettano il diniego dell'autorizzazione per il principio di precauzione, tenuto conto che gli approfondimenti tecnici stabiliscono, anche se solo localmente, la mancanza di un evidente pericolo e che l'impianto risulta

conforme alle BAT europee. La stessa Provincia ha, quindi, rilasciato l'autorizzazione alla realizzazione dell'opera.

Ad ogni modo, per quanto di competenza, il Ministero dell'ambiente continua a monitorare le attività in corso, anche al fine di un eventuale coinvolgimento di altri soggetti istituzionali.

## ALLEGATO 6

**5-09756 Zaratti: Iniziative per la riduzione dell'inquinamento acustico nell'area circostante lo scalo aeroportuale di Ciampino (Roma).****TESTO DELLA RISPOSTA**

Con l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 201 del 2005, avvenuta in data 2 gennaio 2016, che individua l'Aeroporto di Ciampino tra gli aeroporti di interesse nazionale, il Ministero dell'ambiente è divenuto competente in ordine all'approvazione del Piano degli interventi di contenimento ed abbattimento del rumore relativo al suddetto aeroporto. Si fa presente, inoltre, che, ai sensi del decreto ministeriale 29 novembre 2000, il Ministero approva i piani relativi alle infrastrutture di interesse nazionale o di più Regioni, previa acquisizione dell'Intesa della Conferenza Unificata.

La competente Direzione generale del Ministero ha, pertanto, provveduto ad interloquire con la regione Lazio ai fini del trasferimento dell'istruttoria del Piano già avviata dalla regione medesima.

Conseguentemente, a seguito del passaggio delle consegne, la stessa Direzione Generale ha trasmesso all'ISPRA la documentazione relativa al Piano per la relativa istruttoria tecnica.

Il 13 luglio 2016 si è tenuta presso il Ministero una prima riunione con la società Aeroporti di Roma e l'Ispra al fine di esaminare il documento predisposto dal predetto istituto.

Con riferimento alla documentazione tecnica relativa al Piano, predisposta dall'Università Sapienza di Roma, l'Ispra ha evidenziato una serie di criticità. In par-

ticolare, l'istituto ha rilevato nel Piano una carenza di documentazione inerente la procedura relativa all'individuazione dei contributi di rumore di tutte le sorgenti concorsuali, nonché l'assenza del provvedimento del Direttore della circoscrizione aeroportuale di adozione delle procedure antirumore, in ottemperanza al decreto ministeriale 3 dicembre 1999, e la carenza di dati relativi al sistema di monitoraggio dell'aeroporto in esame.

Facendo seguito alla predetta riunione in data 18 luglio 2016 il Ministero dell'ambiente ha provveduto ad inviare il documento istruttorio dell'Ispra al gestore aeroportuale, con la richiesta di fornire integrazioni entro i successivi 60 giorni.

Il gestore in data 16 settembre 2016 ha trasmesso parte delle integrazioni richieste, rappresentando nel contempo la necessità di svolgere ulteriori incontri tecnici con il Ministero e l'Ispra per i necessari approfondimenti, in particolare riguardo l'individuazione dei contributi di rumore di tutte le sorgenti concorsuali all'interno e all'esterno dell'area aeroportuale e dei criteri per la valutazione dei predetti contributi.

Alla luce delle considerazioni esposte, si rassicura che il Ministero continuerà a svolgere le attività di competenza senza ridurre in alcun modo lo stato di attenzione su tali tematiche.

## IX COMMISSIONE PERMANENTE

### (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

#### S O M M A R I O

#### DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante il testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale. Atto n. 308 (Rilievi alla I Commissione) ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i> ) .....	80
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di rilievi del relatore</i> ) .....	83

#### INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-09757 Tullo: Stato degli adempimenti di quanto previsto nel contratto di programma 2015-2019 da parte di Poste Italiane con particolare riguardo alla digitalizzazione dei servizi offerti e al supporto per la realizzazione dei piani dell'Agenda digitale .....	81
ALLEGATO 2 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	92
5-09758 De Lorenzis: Problematiche relative ai costi delle operazioni di costruzione della rete a banda larga fissa di Enel e iniziative volte ad evitare che questi ricadano nel costo delle bollette elettriche .....	82
ALLEGATO 3 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	94
ERRATA CORRIGE .....	82

#### DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Michele Pompeo META.*

#### La seduta comincia alle 13.50.

**Schema di decreto legislativo recante il testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale.**

**Atto n. 308.**

(Rilievi alla I Commissione).

(*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 4, del Regolamento, e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 12 ottobre 2016.

Michele Pompeo META, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni così rimane stabilito.

Paolo GANDOLFI (PD), *relatore*, comunica che ha elaborato una proposta di parere (*vedi allegato 1*).

Essa è strutturata, essenzialmente, in due parti: la prima ha carattere generale, anche al fine di fornire elementi di valutazione alla I Commissione sulla portata complessiva dell'intervento normativo.

La seconda contiene rilievi e modifiche puntuali al testo del decreto per la parte di specifica competenza della nostra Commissione. Questi appartengono, in linea di massima, a due diverse tipologie: modifiche suggerite dal lavoro svolto in Confe-

renza unificata che – nella parte ritenuta condivisibile – sottopone all’attenzione della Commissione nonché modifiche emerse nel corso dell’attività istruttoria anche attraverso incontri con soggetti istituzionali e non, compresi rappresentanti delle associazioni di categoria.

Come è noto, il Consiglio di Stato ha segnalato taluni rilievi con riferimento agli articoli 22, 23, 26, 27 e 35 del testo all’esame. Tuttavia è fondamentale rilevare, ancora una volta, la natura sistematica delle disposizioni introdotte per quel che concerne l’assetto complessivo del trasporto pubblico locale dall’affidamento, al finanziamento, alla gestione sostenibile. Peraltro tra le finalità esplicitate figura l’obiettivo di dettare una disciplina generale organica del settore dei servizi pubblici locali, attraverso un riordino dell’attuale quadro normativo e, in tal senso, gli articoli relativi al trasporto pubblico locale contengono disposizioni di riforma lungamente attese dal settore, in grado di determinarne un decisivo ammodernamento. Altri aspetti significativi riguardano le competenze delle autorità di regolazione nazionali; in particolare tra le nuove funzioni conferite all’Autorità di regolazione dei trasporti nel parere sono indicate opportune modifiche che rafforzino le tutele agli utenti dei servizi in un contesto di esercizio in concorrenza.

Conclude ricordando come nel testo si dia evidenza e impulso ai piani locali di trasporto, introducendo anche nei piani urbani del traffico una specifica sezione dedicata alla riduzione del traffico veicolare privato.

Michele Pompeo META, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell’esame ad altra seduta.

#### **La seduta termina alle 14.**

#### **INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA**

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Michele Pompeo META. — Interviene il sottosegretario di Stato per*

*lo sviluppo economico Antonello Giacomelli.*

#### **La seduta comincia alle 14.**

Michele Pompeo META, *presidente*, ricorda che, ai sensi dell’articolo 135-ter, comma 5, del regolamento, la pubblicità delle sedute per lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata è assicurata anche tramite la trasmissione attraverso l’impianto televisivo a circuito chiuso. Dispone, pertanto, l’attivazione del circuito.

**5-09757 Tullo: Stato degli adempimenti di quanto previsto nel contratto di programma 2015-2019 da parte di Poste Italiane con particolare riguardo alla digitalizzazione dei servizi offerti e al supporto per la realizzazione dei piani dell’Agenda digitale.**

Paolo COPPOLA (PD), in qualità di cofirmatario, illustra l’interrogazione in titolo. Segnala che sulla base dell’indicatore DESI (*Digital Economy and Society Index*), che misura la connettività del Paese, e quindi il grado di attuazione dell’agenda digitale, l’Italia risulta essere tra le meno virtuose. L’attività di Poste italiane, sulla base del contratto di programma 2015-2019 che la lega al Ministero dello sviluppo economico quale fornitore del servizio universale postale, potrebbe rivelarsi molto utile per lo sviluppo dell’agenda digitale anche in considerazione degli impegni che il medesimo contratto prescrive in materia di digitalizzazione dei servizi.

Il sottosegretario Antonello GIACOMELLI risponde all’interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*). Aggiunge, peraltro, che il Governo non considera quanto svolto finora dal fornitore il massimo sforzo possibile. Ritiene che Poste italiane sia nelle condizioni di poter offrire un impegno più qualificato e decisivo, e il Governo intende essere parte attiva, con gli strumenti a disposizione, per rendere possibile il raggiungimento di più elevati risultati.

Paolo COPPOLA (PD), replicando in qualità di cofirmatario, si dichiara soddisfatto dell'intenzione manifestata dal Governo e, pur comprendendo come la burocrazia non aiuti ad arrivare ad accordi con tutte le realtà territoriali interessate, ritiene che qualora Poste italiane si orientasse con decisione a produrre una bozza di accordo che potesse essere presentata ai diversi enti coinvolti ne risulterebbe facilitata la procedura di adesione all'accordo medesimo a beneficio di tutti.

**5-09758 De Lorenzis: Problematiche relative ai costi delle operazioni di costruzione della rete a banda larga fissa di Enel e iniziative volte ad evitare che questi ricadano nel costo delle bollette elettriche.**

Davide CRIPPA (M5S) chiede, in accordo con il presentatore, di sottoscrivere l'interrogazione in titolo e la illustra. Rivela, innanzi tutto, che la sostituzione dei vecchi contatori e le specifiche tecniche di quelli nuovi, decise dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico con la delibera 87/2016, avverrà in più di 30 milioni di abitazioni per un'operazione dal costo complessivo di 30 miliardi di euro, con modalità di definizione e di riconoscimento dei costi ancora nella fase di consultazione ma certamente a carico dei consumatori finali attraverso un onere aggiuntivo in bolletta.

Ricorda che, nel contempo, Enel prevede la realizzazione, attraverso varie fasi da rilasciare in sequenza, di una rete di telecomunicazioni in fibra ottica.

Sulla base di quanto detto segnala il pericolo che il costo finale delle operazioni di costruzione della rete a banda larga fissa da parte di Enel possa ricadere in tutto o in parte nel costo delle bollette elettriche. Per tali motivi chiede al Go-

verno di conoscere quali iniziative intenda adottare, per quanto di competenza, per garantire che tale eventualità sia scongiurata.

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

Davide CRIPPA (M5S), replicando in qualità di cofirmatario, si dichiara insoddisfatto della risposta del Governo in quanto si rinvia la problematica ad un'azione dell'autorità regolatoria ove proprio la recente storia delle sue decisioni non possono dirsi abbiano rafforzato un sistema soddisfacente. Segnala, inoltre, che i sistemi di misurazione utilizzati attualmente non garantiscono una perfetta taratura. Temendo che la sostituzione dei contatori possa rappresentare l'occasione per ottenere dei sussidi in forma indiretta, conclude si interroga se i dati relativi al consumo passeranno attraverso la nuova fibra ottica o per la rete degli attuali contatori.

Michele Pompeo META, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 14.15.**

#### *ERRATA CORRIGE*

Nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari n. 708 del 12 ottobre, a pagina 99, seconda colonna, undicesima riga, deve leggersi: « approva gli emendamenti 3.1000, 4.1000, » in luogo di: « approva gli emendamenti 3.100, 4.1000, ».

## ALLEGATO 1

**Schema di decreto legislativo recante il testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (Atto n. 308).****PROPOSTA DI RILIEVI DEL RELATORE**

La IX Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 4, del regolamento della Camera dei deputati, lo schema di decreto legislativo recante il testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (atto n. 308);

premessi che:

lo schema di decreto legislativo in esame (Atto del Governo n. 308) reca disposizioni sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, in attuazione della delega conferita al Governo dal combinato disposto degli articoli 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (« Delegha al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche »);

tra le finalità esplicitate figura l'obiettivo di dettare una disciplina generale organica del settore dei servizi pubblici locali, attraverso un riordino dell'attuale quadro normativo;

gli articoli relativi al Trasporto pubblico linea costituiscono una corretta attuazione dei principi di delega di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 2015 e contengono disposizioni di riforma lungamente attese dal settore, in grado di determinarne un decisivo ammodernamento;

sono largamente condivisibili le proposte di modifica approvate dalla Conferenza unificata, nell'intento di giungere ad una riforma condivisa nonché alcune proposte di modifica giunte da altri soggetti interessati, nonché chiarimenti e variazioni formali;

considerato che:

la disciplina del trasporto pubblico locale è attualmente molto frammentata ed è quindi indispensabile un riordino della medesima anche in considerazione della necessità di superare le antinomie e le problematiche sistemiche presenti nell'attuale normativa e di garantire lo sviluppo del settore;

il provvedimento – nel delineare regole generali in materia di assunzione dei servizi pubblici locali, durata e affidamento dei medesimi nonché in tema organizzazione e gestione – definisce altresì il rapporto tra tali norme di principio e la normativa di settore relativa al trasporto pubblico locale;

in particolare ai sensi dell'articolo 3 si prevede che le normative di settore continuino a trovare applicazione, tra l'altro, al trasporto pubblico locale fatta eccezione per le disposizioni relative alle modalità di affidamento, nonché per le disposizioni modificative ed espressamente abrogative contenute nel testo unico, cui anche il settore del trasporto pubblico locale è tenuto a conformarsi;

pertanto le disposizioni di specifica riforma del trasporto pubblico locale si collocano in un quadro di consequenzialità logica e sistematica, in quanto adeguano ed omogeneizzano ai principi previsti dalla delega legislativa (articolo 16 e articolo 19) e alle disposizioni previste dallo schema di decreto legislativo riferite in termini generali ai servizi pubblici locali generali, la normativa interna relativa al TPL, integrando nella stessa i necessari adattamenti

derivanti sia dalle specifiche disposizioni sovranazionali, con particolare riferimento al Regolamento CE 1370/2007, sia dalle specificità strutturali del trasporto pubblico locale su ferro e su gomma;

va in particolare valutata positivamente la salvaguardia delle possibilità di affidamento diretto dei servizi di trasporto pubblico previste dal Regolamento (CE) 1370/2007, posto che le modalità di affidamento del servizio indicate all'articolo 7, se applicate al trasporto pubblico locale, con specifico riguardo a quello ferroviario, porrebbero sostanziali problematiche relative alla coerenza tra le disposizioni nazionali e gli strumenti di flessibilità riconosciuti a livello europeo dal Regolamento (CE) 1370/2007;

altrettanto importante la salvaguardia delle norme di settore nell'ambito dell'articolo 8, concernente la durata dell'affidamento del servizio, specie con riguardo al trasporto ferroviario;

evidenziato quindi che:

occorre precisare ulteriormente, quali disposizioni di carattere generale dettate per i servizi pubblici locali di interesse economico generale (SIEG) siano applicabili anche al trasporto pubblico locale, esplicitando ove la specifica disciplina di settore è fatta salva;

andrebbe chiarito, all'articolo 9, comma 2, che indipendentemente dalla titolarità della proprietà, deve essere garantita la disponibilità delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali, non rilevando in tal ambito il vincolo all'uso pubblico, inteso in senso esclusivo;

appare necessario superare l'attuale formulazione dell'articolo 14, che disciplina i bacini di mobilità per i servizi di trasporto pubblico locale e regionale, in particolare prevedono la possibilità di conferire agli enti di governo dei bacini ottimali reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti pubblici associati e definendone l'assetto societario; inoltre, occorre tenere presente, ai fini

dello svolgimento delle procedure di scelta del contraente, anche delle specificità territoriali; ancora, andrebbe soppressa la previsione secondo cui – con riferimento ai lotti comprendenti un'utenza maggiore di 350.000 abitanti e riguardanti il trasporto su gomma – l'Autorità di regolazione dei trasporti intervenga a disciplinare i casi in cui per l'aggiudicazione del servizio sia necessaria la presenza di almeno due offerte valide e che in caso di unica offerta, l'aggiudicazione sia consentita soltanto per motivi di necessità e urgenza e comporti l'affidamento per una durata non superiore a tre anni, mentre dovrebbe invece essere formulata una disposizione di salvaguardia degli attuali bacini definiti dalle regioni, ove coerenti con le disposizioni dell'articolo 14;

infine, si reputa utile l'inserimento nel medesimo articolo 14, di una disciplina transitoria, applicabile nelle more della definizione dei bacini di mobilità e dei relativi enti di governo;

all'articolo 17, nel conferire nuove funzioni all'Autorità di regolazione dei trasporti, andrebbe inserito tra gli schemi dei contratti di servizio oggetto di definizione, anche quelli affidati direttamente; inoltre, occorre introdurre una eccezione all'obbligo di riscossione diretta dei proventi da traffico da parte dell'affidatario per i casi di integrazione tariffaria tra diversi gestori; è altresì importante coniugare l'esigenza di prescrivere – come previsto dalla lettera *b*) del comma 2 – adeguati requisiti di solidità patrimoniale per le società che partecipino ai bandi, con l'esigenza di assicurare la massima partecipazione possibile; infine, andrebbe precisato che la lettera *d*) del medesimo comma trova applicazione solo per l'affidamento di servizi di trasporto pubblico ferroviario;

si suggerisce di precisare, all'articolo 18, che nella funzione regolatoria rientrano, oltre a quella di indirizzo e controllo, anche quella organizzativa e che l'ente affidante si debba avvalere di altra stazione appaltante per lo svolgimento

della procedura di affidamento dei servizi di Tpl, qualora il gestore uscente dei medesimi servizi sia affidatario *in house* del predetto ente;

L'articolo 22 contiene varie disposizioni in materia di trasporto pubblico e, con riferimento ai contenuti dei contratti di servizio, i commi 1 e 2 definiscono quali contenuti essenziali dei contratti di servizio conclusi successivamente al 31 dicembre 2017, l'esclusione di mezzi inquinanti, sistemi satellitari per il monitoraggio elettronico del servizio e l'utilizzo di sistemi elettronici per il conteggio dei passeggeri. Con riferimento a tale ultimo elemento appare opportuno consentire la possibilità di uso di altre tecnologie utili per la rilevazione della domanda;

al comma 5 del medesimo articolo, che pone a carico delle imprese gestrici – nell'ambito dei contratti di servizio – l'onere per il mantenimento e per il rinnovo del materiale rotabile e degli impianti, occorre inserire una clausola di salvaguardia per le procedure di affidamento di servizi già avviate antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto; in più andrebbe specificato che si debba tener conto del materiale rotabile acquisito con fondi pubblici, ai fini del calcolo della percentuale di risorse da impiegare per il rinnovo del materiale rotabile, nonché per investimenti;

valutato assai positivamente il contenuto del comma 7 che attenua il principio fissato dall'articolo 19 comma 5 della legge n. 42 del 1997 che impone, in maniera indistinta, un progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, rapporto che, al netto dei costi di infrastruttura, veniva fissato in misura « pari almeno allo 0,35 » introducendo la possibilità di una diversa valutazione della soglia per tener conto del livello della domanda di trasporto e delle condizioni economiche e sociali rimettendone la determinazione a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'e-

conomia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata, ancorché se ne preveda l'applicazione dall'anno successivo a quello di entrata in vigore del decreto;

ai fini di non penalizzare l'utenza più debole del trasporto pubblico locale al comma 9 del medesimo articolo sarebbe opportuno limitare i previsti adeguamenti dei sistemi tariffari e dei livelli delle tariffe per i contratti già in essere alla sola ipotesi di inflazione superiore al doppio di quella programmata, salvo i casi in cui non sia già prevista tale fattispecie nei contratti di servizio;

andrebbe infine soppressa la disposizione di carattere interpretativo di cui al comma 11 dell'articolo 22;

L'articolo 23 modifica significativamente i criteri di ripartizione del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale. In particolare si suggerisce che:

alla lettera *a)* il riferimento per la ripartizione del Fondo sia all'anno 2014 e che la quota sia aumentata del 5 per cento all'anno fino a raggiungere un valore pari al 20 per cento del totale;

alla lettera *b)* che nel riparto della quota si tenga conto delle infrastrutture ferroviarie sul territorio;

alla lettera *c)*, si faccia riferimento al decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, dell'11 novembre 2014 per la definizione dei livelli adeguati di servizio;

alla lettera *d)*, che le riduzioni riguardano i servizi affidati al 31 dicembre 2016 e che per i servizi ferroviari regionali il riferimento è all'avvenuta pubblicazione alla medesima data ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del Regolamento (CE) 1370/2007;

alla lettera *e)*, che il tetto massimo di riduzione annua nel primo quinquennio di applicazione non può essere maggiore del 10 per cento rispetto alle risorse trasferite nel 2015 e comunque le riduzioni affluiscono al medesimo fondo;

infine, si dovrebbe precisare al fine di garantire un'efficace programmazione delle risorse, gli effetti finanziari sul riparto del Fondo, derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1, si verificano nell'anno successivo a quello di riferimento;

al comma 2, che, nelle more dell'emanazione del decreto di cui al comma 1 l'anticipazione sia pari all'ottantacinque per cento dello stanziamento del Fondo e che – a certe condizioni – ciascuna Regione sia autorizzata ad accertare fino al 95 per cento della quota del Fondo ad essa attribuita l'anno precedente a quello di riferimento;

al comma 5, che gli effetti abrogativi per i commi 3 e 5 dell'articolo 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, 2013 decorrono dall'entrata in vigore del presente provvedimento, nonché per il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013 la vigenza fino all'entrata in vigore del nuovo decreto di riparto del fondo;

riconosciuta l'utilità di quanto previsto dall'articolo 27 con riferimento alla gestione delle criticità segnalate dall'utenza del trasporto pubblico locale nonché in tema di rimborso per il ritardo del servizio non derivante da cause non imputabili al gestore, appare utile introdurre l'obbligo che il pagamento del rimborso sia effettuato al termine del servizio di trasporto, a semplice esibizione del titolo di viaggio e senza ulteriori formalità, comunque fermo restando il rispetto delle regole di validazioni secondo modalità determinate con disposizioni del gestore;

preso quindi atto dei rilievi del Consiglio di Stato con riferimento agli articoli 22, 23, 26, 27 e 35, ma rilevata ancora una volta la natura sistematica delle disposizioni introdotte per quel che concerne l'assetto complessivo del trasporto pubblico locale dall'affidamento, al finanziamento, alla gestione sostenibile;

tenuto conto, segnatamente, dell'intima connessione tra le disposizioni con-

cernenti il trasporto pubblico locale in termini di sistema e quanto previsto dall'articolo 35 che introduce nei piani urbani del traffico una specifica sezione dedicata alla riduzione del traffico veicolare privato;

valutata con favore la redazione di nuove linee guida volte tra l'altro a favorire lo sviluppo di sistemi di trasporto integrato tra le varie modalità di trasporto pubblico locale, nella quale si suggerisce di aggiungere al comma 2, lettera e) un riferimento alla riqualificazione elettrica di mezzi già circolanti in conformità in attuazione al decreto 1° dicembre 2015, n. 219, e al comma 866 della legge n. 208/2015;

rilevata, inoltre l'opportunità di modificare al comma 3 il riferimento temporale, estendendolo a diciotto mesi e di portare a sette anni il termine per l'aggiornamento del piano ivi previsto con aggiornamento biennale, precisando altresì al comma 4, che gli interventi previsti debbano essere comunque coerenti con i contenuti dei piani urbani,

#### DELIBERA DI ESPRIMERE

*i seguenti rilievi:*

a) si precisi eventualmente già nell'articolo 3 comma 1 – e comunque nel corpo dell'articolato, così come di seguito indicato – quali disposizioni non trovano applicazione per i servizi pubblici di trasporto regionale e locale;

b) all'articolo 7, comma 3, sostituire la parola impossibilità con la seguente difficoltà; indi, aggiungere, infine il seguente periodo: « Per quanto riguarda i Comuni, le disposizioni di cui al presente comma si applicano agli enti con più di 15000 abitanti »;

c) all'articolo 7, commi 4 e 5, premettere le parole: « Sono fatte salve le disposizioni di settore »;

d) all'articolo 9:

premettere il seguente comma: «01.Fatte salve le disposizioni di settore, in materia di reti, impianti e dotazioni patrimoniali relativi ai servizi pubblici locali si applicano le norme del presente articolo »;

al comma 2 sostituire le parole Indipendentemente dalla titolarità della proprietà, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali, come individuati ai sensi del comma 1, sono vincolati all'uso pubblico e ne deve essere garantita la disponibilità con le seguenti: « Indipendentemente dalla titolarità della proprietà, deve essere garantita la disponibilità delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali, come individuati ai sensi del comma 1 »;

al comma 4 sopprimere le parole: « Fermo restando quanto stabilito dalle discipline di settore »;

e) all'articolo 10 ai commi 1 e 2 premettere le parole: « Fatte salve le disposizioni di settore »;

f) all'articolo 11 aggiungere infine il seguente comma 6-*bis*: « Nelle materie di cui al presente articolo, si applicano al trasporto regionale e locale le vigenti disposizioni di settore, come modificate e integrate ai sensi dell'articolo 17 del presente decreto »;

g) Sostituire l'articolo 14 come segue:

1. I bacini di mobilità per i servizi di trasporto pubblico regionale e locale e i relativi enti di governo, sono determinati dalle regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, sentite le città metropolitane, gli altri enti di area vasta e i comuni capoluogo di Provincia, nell'ambito della pianificazione del trasporto pubblico regionale e locale, sulla base di analisi della domanda che tengano conto delle caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali dell'utenza potenziale, della struttura orografica, del livello di urbanizzazione e dell'articolazione produttiva del territorio di riferimento;

2. I bacini di cui al comma 1 comprendono un'utenza minima di 350.000 abitanti ovvero inferiore solo se coincidenti con il territorio di enti di area vasta o di città metropolitane. Agli enti di governo dei bacini ottimali possono essere conferite le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti pubblici associati. In tal caso gli enti di governo assumono forma di società interamente possedute dagli enti conferenti, che possono affidare anche la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali. Al capitale di tali società non è ammessa la partecipazione, neanche parziale o indiretta, di soggetti privati;

3. La determinazione dei bacini di mobilità avviene in base a una quantificazione ovvero una stima della domanda di trasporto pubblico locale e regionale su gomma e su ferro che si intende soddisfare, avvalendosi di matrici origine/destinazione per l'individuazione della rete intermodale dei servizi di trasporto pubblico di linea e non, nonché delle fonti informative presenti all'interno dell'Osservatorio di cui all'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Gli operatori già attivi nel bacino sono tenuti a fornire le informazioni e i dati rilevanti entro e non oltre sessanta giorni dalla richiesta di regioni ed enti locali, che adottano adeguate garanzie di tutela e riservatezza dei dati commerciali sensibili;

4. Ai fini dello svolgimento delle procedure di scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale, gli enti affidanti, con l'obiettivo di promuovere la più ampia partecipazione alle medesime, articolano i bacini di mobilità in più lotti, oggetto di procedure di gara e di contratti di servizio, tenuto conto delle caratteristiche della domanda e salvo eccezioni motivate da economie di scala proprie di ciascuna modalità e da altre ragioni di efficienza economica, nonché relative alla specificità territoriale dell'area soggetta alle disposizioni di cui alla legge 16 aprile 1973, n. 171 e successive modificazioni. Tali eccezioni sono discipli-

nate con delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera *f*) del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2001, come modificato dall'articolo 17, comma 1 lettera *a*) del presente decreto. Le Regioni hanno la facoltà di far salvi i bacini determinati anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ove coerenti con i criteri di cui al presente articolo. Per quanto riguarda i servizi ferroviari l'Art può prevedere eccezioni relative anche a lotti comprendenti territori appartenenti a più Regioni, previa intesa tra le regioni interessate;

*4-bis.* Nelle more della definizione dei bacini di mobilità e dei relativi enti di governo, gli enti locali devono comunque procedere all'affidamento, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera *a*) dei servizi di trasporto pubblico per i quali il termine ordinario dell'affidamento è scaduto alla data di entrata in vigore del presente decreto ovvero scadrà tra la predetta data e fino all'adozione dei provvedimenti di pianificazione e istituzione di enti di governo. L'affidamento di cui al presente comma può avere una durata massima di sette anni;

*h)* sostituire l'articolo 15, comma 2 con il seguente:

2. Fatte salve le specifiche disposizioni di settore, le autorità di cui al comma 1, primo periodo, individuano, per gli ambiti di competenza, i costi standard dei diversi servizi pubblici locali di interesse economico generale e i livelli minimi di qualità degli stessi, che sono pubblicati sul portale telematico di cui al comma 1;

*i)* all'articolo 17:

al comma 1, lettera *b*) dopo le parole: « maggioritaria pubblica », aggiungere le seguenti: « nonché per quelli affidati direttamente », e dopo le parole: « esercitati in house », aggiungere le parole: « o affidati direttamente; » aggiungere infine alla lettera *b*) le seguenti parole: « per tutti i contratti di servizio prevede obblighi

di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività »;

al comma 2, lettera *a*) si aggiungano, in fine, le parole: « salva la possibilità di soluzioni diverse nei servizi per i quali sia prevista l'integrazione tariffaria tra diversi gestori e che siano suddivisi tra più lotti di gara »;

al comma 2, lettera *b*) sostituire la parola: « venti » con: « quindici »;

al comma 2, lettera *c*) sostituire la parola: « necessari » con: « indispensabili »;

al comma 2, lettera *d*) dopo le parole: « in applicazione della lettera *c*) » aggiungere le seguenti: « limitatamente all'affidamento di servizi di trasporto pubblico ferroviario »;

*j)* all'articolo 18, dopo le parole: « di indirizzo », aggiungere le seguenti: « di organizzazione e; » aggiungere in fine il seguente comma:

*1-bis.* L'ente affidante si avvale obbligatoriamente di altra stazione appaltante per lo svolgimento della procedura di affidamento dei servizi di Tpl, qualora il gestore uscente dei medesimi servizi sia affidatario in house del predetto ente;

*k)* all'articolo 22:

sostituire il comma 2, come segue:

2. I contratti di servizio di cui al comma 1 prevedono, altresì, che i veicoli per il trasporto pubblico regionale e locale, devono essere dotati di sistemi elettronici per il conteggio dei passeggeri o di altre tecnologie utili per la rilevazione della domanda ai fini della determinazione delle matrici origine/destinazione, e che le flotte automobilistiche utilizzate per i servizi di trasporto pubblico regionale e locale siano dotate di sistemi satellitari per il monitoraggio elettronico del servizio. I contratti di servizio, in conformità con le

disposizioni di cui al regolamento CE 1370/2007 tengono conto degli oneri derivanti dal presente comma, determinati secondo i criteri utilizzati per la definizione dei costi *standard* di cui all'articolo 1, comma 84, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, assicurando la copertura delle quote di ammortamento degli investimenti;

al comma 3, dopo le parole: « trasporto pubblico » aggiungere: « regionale e locale »;

al comma 5, premettere le parole: « Fatte salve le procedure di scelta del contraente per l'affidamento di servizi già avviate antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto », e al secondo periodo, dopo le parole: « (PEF) che », aggiungere: « tenendo anche conto del materiale rotabile acquisito con fondi pubblici », e aggiungere, alla fine del comma, il seguente periodo: « Nel rispetto dei principi di cui al regolamento CE 1370/2007 i contratti di servizio tengono conto degli oneri derivanti dal presente comma, determinati secondo i criteri utilizzati per la definizione dei costi standard di cui all'articolo 1, comma 84, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, assicurando la copertura delle quote di ammortamento degli investimenti »;

al comma 9, dopo le parole: « alla predetta data », aggiungere le seguenti: « solo in caso di aumenti maggiori del doppio dell'inflazione programmata », e sostituire le parole: « ove già la fattispecie non sia » con le seguenti: « fatti salvi i casi in cui la fattispecie non sia già »;

al comma 10, sostituire le parole: « finanziata dalla fiscalità locale, con le seguenti della finanza pubblica »;

sopprimere il comma 11;

sostituire la rubrica come segue:  
(Disposizioni in materia di contratti di

servizio e tariffe nel trasporto pubblico regionale e locale);

l) all'articolo 23, comma 1:

alla lettera a) sostituire le parole: « 2015 » con: « 2014 » e le parole: « trenta » con: « venti »;

alla lettera b) aggiungere in fine il seguente periodo: « Nel riparto di tale quota si tiene conto della presenza di infrastrutture ferroviarie di carattere regionale »;

alla lettera c) sopprimere le parole: « in proporzione alle quantità storiche dei servizi su scala regionale » e, dopo le parole: « tabella allegata » aggiungere le seguenti: « al decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze dell'11 novembre 2014 » indi sostituire le parole: « quantità storiche dei servizi » con le seguenti: « le predette percentuali regionali »;

sostituire la lettera d), secondo periodo, come segue: « La riduzione non si applica ai contratti di servizio affidati alla data del 31 dicembre 2016 in conformità alle disposizioni di cui al Regolamento (CE) 1370/2007, sino alla loro scadenza, nonché per i servizi ferroviari regionali nel caso di avvenuta pubblicazione alla medesima data ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del Regolamento (CE) 1370/2007 »;

alla lettera e) sostituire le parole: « da anno precedente », fino alla fine della lettera con le seguenti: « nonché, nel primo quinquennio di applicazione, una riduzione annua maggiore del 10 per cento rispetto alle risorse trasferite nel 2015. L'importo derivante dalla riduzione di cui alla lettera d) è versato all'entrata del bilancio dello Stato, per essere assegnato allo stesso Fondo »;

sopprimere la lettera f);

aggiungere il comma 1-bis:

1-bis. Al fine di garantire un'efficace programmazione delle risorse, gli effetti

finanziari sul riparto del Fondo, derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1, si verificano nell'anno successivo a quello di riferimento;

*m)* all'articolo 23:

al comma 2 sostituire la parola: « ottanta » con: « ottantacinque »;

inserire il seguente comma:

*2-bis.* Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al comma 1, all'alinea, ciascuna Regione è autorizzata ad accertare fino al 95 per cento della quota del Fondo ad essa attribuita l'anno precedente a quello di riferimento, ove l'importo complessivo del Fondo nell'anno di riferimento sia pari o superiore a quello dell'anno precedente. Ove l'importo complessivo del Fondo nell'anno di riferimento sia inferiore a quello dell'anno precedente, ciascuna Regione è autorizzata ad accertare fino al 95 per cento di una quota di competenza rideterminata in misura proporzionale alla riduzione del Fondo;

al comma 4 sostituire le parole: « automobilistico e ferroviario » con le seguenti: « con tutte le modalità »;

sostituire il comma 5 come segue:

5. A decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto è abrogato il comma 6 dell'articolo 16-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 e successive modificazioni. A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, all'alinea, sono apportate al predetto articolo 16-*bis* le seguenti ulteriori modificazioni:

*a)* i commi 3 e 5 sono abrogati;

*b)* al comma 4, primo periodo, sono soppresse le seguenti parole: « Entro quattro mesi dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 3, » e « , in conformità con quanto stabilito con il medesimo decreto di cui al comma 3, » e

le parole « le Regioni » sono sostituite dalle seguenti « Le Regioni »;

*c)* al comma 9, primo periodo, le parole: « il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 3 » sono sostituite dalle seguenti: « decreto del Presidente del Consiglio dei ministri »;

*5-bis.* Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013, con le successive rideterminazioni e aggiornamenti ivi previsti, conserva efficacia fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, all'alinea:

*n)* All'articolo 24, comma 2, lettera *e)* le parole: « ente locale » sono sostituite dalle seguenti: « ente affidante »;

*o)* All'articolo 26, integrare la rubrica come segue: (*Lotta all'evasione tariffaria nel settore del trasporto pubblico regionale e locale*);

*p)* all'articolo 27:

al comma 1, sostituire le parole: « dall'articolo 37, comma 2, lettere *e)* ed *l)*, con le seguenti: « dall'articolo 37, comma 2, lettere *d)*, *e)* ed *l)*;

al comma 2, e nella rubrica dell'articolo dopo le parole: « servizio di trasporto pubblico » aggiungere le parole: « regionale e; » indi, al secondo periodo sono aggiunte infine le parole: « fermo restando il rispetto delle regole di validazioni secondo modalità determinate con disposizioni del gestore; » e al terzo periodo sono aggiunte, in fine, le parole: « ed è effettuato al termine del servizio di trasporto, a semplice esibizione del titolo di viaggio e senza ulteriori formalità »;

*q)* agli articoli 31 e 32 premettere le seguenti parole: « Fatte salve le disposizioni di settore »;

*r)* all'articolo 33, comma 2, sono aggiunte, infine, le parole: « Al trasporto pubblico regionale e locale si applicano le

disposizioni di cui all'articolo 23 del presente decreto »;

s) all'articolo 35:

al comma 2, lettera e) aggiungere le parole: « nonché riqualificazione elettrica di mezzi già circolanti »;

al comma 3, sostituire le parole: « dodici mesi » con le parole: « diciotto

mesi » e le parole: « con cadenza almeno quinquennale » con le seguenti: « almeno ogni sette anni; » indi dopo la parola: « monitoraggio » aggiungere la seguente: « biennale »;

al comma 4, dopo le parole: « interventi previsti » aggiungere le parole: « o comunque coerenti con i contenuti dei piani urbani ».

## ALLEGATO 2

**5-09757 Tullo: Stato degli adempimenti di quanto previsto nel contratto di programma 2015-2019 da parte di Poste Italiane con particolare riguardo alla digitalizzazione dei servizi offerti e al supporto per la realizzazione dei piani dell'Agenda digitale.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

Con riferimento agli argomenti posti dagli Onorevoli Interroganti nel *Question Time* in discussione, rappresento quanto segue.

La piena realizzazione dell'Agenda digitale si colloca nell'ambito dei progetti strategici di primario rilievo del Governo e del Ministero dello sviluppo economico, che si dispiegano in una pluralità di iniziative tese a favorire l'infrastrutturazione digitale del Paese, la diffusione di servizi digitali avanzati di particolare valenza sociale a beneficio di tutti i cittadini, quali la digitalizzazione dei servizi municipali.

In questo articolato quadro di iniziative la conclusione del nuovo contratto di programma tra il Ministero dello sviluppo economico ed il fornitore del servizio universale postale, la società Poste Italiane, relativo al periodo 2015-2019, ha offerto la possibilità di valorizzare la capacità della società di far leva sulle potenzialità insite nella digitalizzazione dei servizi. In tal senso, la disciplina contrattuale contempla la previsione, di cui all'articolo 5, comma 3, menzionato dagli Interroganti, di un impegno della società con riguardo all'erogazione di servizi utili ai cittadini, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni, nel perseguimento degli obiettivi di coesione sociale ed economica, suscettibili di essere svolti e regolati secondo le modalità di fornitura ed i cor-

rispettivi stabiliti « nell'ambito di apposite convenzioni con le pubbliche amministrazioni ».

Viene inoltre in considerazione V innovativa disposizione del contratto di programma, di cui al comma 5 del predetto articolo 5, che ha previsto l'impegno della società a potenziare in senso complessivo i servizi in relazione alle eventuali iniziative manifestate dagli enti locali, valorizzando in tal modo la presenza capillare sul territorio della propria rete di distribuzione.

In attuazione di tali previsioni contrattuali, sono in corso dai primi mesi dell'anno incontri di Poste Italiane con i rappresentanti delle Regioni e delle ANCI regionali allo scopo di definire, in ciascun ambito territoriale, accordi per la fornitura di servizi, digitali e tradizionali, alla cittadinanza avvalendosi dell'ampia rete distributiva della società.

In particolare, tali incontri si sono svolti con numerose Regioni. Con alcune sono già in corso di definizione gli accordi di attuazione e Poste prevede di completare entro la fine dell'anno il quadro degli accordi con tutte le Regioni interessate.

Per quanto attiene, infine, lo stato delle attività del Distretto *Cyber Security* di Cosenza, Poste Italiane ha confermato il proprio impegno in relazione alle attività operative di ricerca avanzata che il distretto continua a svolgere nel settore della *cyber security*, dedicate ai temi della pro-

tezione dell'utente finale nel *cyber* spazio e dei servizi digitali, i sistemi di pagamento elettronico e la dematerializzazione sicura.

Risulta anche avviato dalla società un percorso strutturato di partecipazione ad iniziative finanziate relative a progetti di

ricerca e innovazione e che sta lavorando con i *partner* che hanno già collaborato con successo alla precedente iniziativa, per accedere a nuovi finanziamenti che riguardano progetti innovativi con significative ricadute sull'area del Distretto.

## ALLEGATO 3

**5-09758 De Lorenzis: Problematiche relative ai costi delle operazioni di costruzione della rete a banda larga fissa di Enel e iniziative volte ad evitare che questi ricadano nel costo delle bollette elettriche.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Con riferimento agli argomenti posti dagli Onorevoli Interroganti nel *Question Time* in discussione, rappresento quanto segue.

Premetto che questo Governo con il piano Banda Ultra Larga si è dato l'obiettivo di dotare tutto il paese di una infrastruttura a prova di futuro, consentendo ad ogni cittadino ed impresa di avere a disposizione entro il 2020 una connessione ad Internet ad almeno 30Mbps e fino all'85 per cento della popolazione una connessione oltre i 100Mbps. Abbiamo trovato un paese agli ultimi posti in Europa rispetto alla dotazione infrastrutturale, con il piano lo porteremo ad essere uno fra i primi.

Dalla approvazione del piano nel marzo 2015, ci sono stati passi concreti del governo, dalla individuazione delle risorse per il piano (7 miliardi di risorse pubbliche), alla pubblicazione dei primi bandi per la costruzione della rete pubblica nelle aree bianche a fallimento di mercato che prevede uno stanziamento totale fra risorse nazionali e fondi comunitari di circa 3 miliardi.

Il piano e la determinazione su questa materia da parte del governo, ha visto però anche la nascita di iniziative private, come quella di ENEL che stanno indubbiamente generando una competizione infrastrutturale, che in precedenza non si registrava, e che porterà indubbi vantaggi ed una accelerazione della copertura con servizi in banda ultra larga nel paese.

Detto questo, rilevo che la questione formulata dagli interroganti con riguardo alla regolazione dell'attività di sostituzione dei contatori elettrici intelligenti da parte del gruppo ENEL, ricade nella specifica competenza dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e i sistemi idrici ed esula, pertanto, dalle funzioni e compiti propri del Ministero dello sviluppo economico.

La questione va dunque esaminata alla luce del quadro regolatorio di settore, che poggia sui consolidati principi di separazione contabile, trasparenza e di corretta imputazione dei costi del servizio pubblico ai fini della determinazione delle tariffe elettriche. Le stesse saranno correttamente determinate dall'Autorità separando adeguatamente le voci di costo del servizio pubblico dalle eventuali attività in concorrenza quali la realizzazione di una rete in banda ultra larga.

Gli aspetti di cui sopra, sono definiti nella delibera dell'AEEGSI del 2016, attualmente in consultazione pubblica, nella quale si evidenzia l'attenzione dell'autorità ad evitare eventuali sussidi incrociati.

In conclusione, il descritto assetto regolatorio definito dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e i sistemi idrici costituisce un rigoroso presidio a tutela dei consumatori finali e della concorrenza, assicurando una puntuale individuazione dei costi della sostituzione dei misuratori di energia elettrica di prima generazione ai fini del relativo riconoscimento nella tariffa elettrica.

## X COMMISSIONE PERMANENTE

### (Attività produttive, commercio e turismo)

#### S O M M A R I O

#### INTERROGAZIONI:

5-08180 Ricciatti: Lotta alla contraffazione dei prodotti <i>made in Italy</i> .....	95
<i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i> .....	100
5-08742 De Lorenzis: Decadenza della concessione relativa ai lavori per la realizzazione del gasdotto TAP.	
5-09248 De Lorenzis: Questioni inerenti l'autorizzazione del progetto TAP .....	95
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta congiunta)</i> .....	101
5-09116 Gasparini: Questioni inerenti la proroga dei contratti di concessione del servizio di distribuzione del gas .....	96
<i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i> .....	103
5-09574 Albanella: Istituzione di un tavolo di concertazione per la soluzione della crisi della società call center Qè .....	96
<i>ALLEGATO 4 (Testo della risposta)</i> .....	104

#### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2016 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori. Atto n. 343 ( <i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i> ) .....	97
---	----

#### INTERROGAZIONI

Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Guglielmo EPIFANI. — Interviene il sottosegretario di Stato per lo sviluppo economico, Antonio Gentile.

**La seduta comincia alle 13.40.**

**5-08180 Ricciatti: Lotta alla contraffazione dei prodotti *made in Italy*.**

Cristina BARGERÒ (PD) dichiara di aver sottoscritto l'interrogazione in titolo.

Il sottosegretario Antonio GENTILE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*).

Cristina BARGERÒ (PD), replicando, si dichiara soddisfatta della risposta fornita dal rappresentante del Governo.

**5-08742 De Lorenzis: Decadenza della concessione relativa ai lavori per la realizzazione del gasdotto TAP.**

**5-09248 De Lorenzis: Questioni inerenti l'autorizzazione del progetto TAP.**

Guglielmo EPIFANI, *presidente*, avverte che le interrogazioni in titolo, vertendo

sulla stessa materia, saranno svolte congiuntamente.

Il sottosegretario Antonio GENTILE risponde alle interrogazioni in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Diego DE LORENZIS (M5S), replicando, si dichiara insoddisfatto della risposta fornita dal Governo che conferma la correttezza dell'iter autorizzatorio. Sottolinea come non siano state rispettate le prescrizioni stabilite nella VIA e che sono stati compiuti diversi abusi edilizi.

Giudica altresì grave che il Governo non sembra preoccuparsi dei gravi fatti corruttivi verificatisi in Azerbaijan, e denunciati sugli organi di stampa. Assicura che continuerà a monitorare l'evolversi di tali vicende. Stigmatizza quindi che il Governo dichiari di sostituire gradualmente le fonti di produzione di energia, ma nel contempo proceda alla realizzazione di opere quali il TAP, che oltre a presentare criticità di carattere geopolitico, potrebbe rivelarsi del tutto obsoleto al momento della sua attivazione.

**5-09116 Gasparini: Questioni inerenti la proroga dei contratti di concessione del servizio di distribuzione del gas.**

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

Daniela Matilde Maria GASPARINI (PD), replicando, si dichiara soddisfatta della risposta fornita dal rappresentante del Governo. Segnala che il quesito della sua interrogazione necessita di essere aggiornato, essendo nel frattempo intervenuta una sentenza del TAR che ha sottolineato l'importanza di garantire la continuità nell'erogazione del servizio e non del contratto. Evidenzia come vi siano molti comuni che si trovano in una situazione di incertezza relativamente al rinnovo dei contratti di concessione. Al riguardo, chiede se sia possibile individuare una norma interpretativa che risolva i pro-

blemi posti dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 64 del 2000, in quanto intorno alla ambiguità servizio/contratto si gioca una partita che ricade negativamente sui bilanci comunali.

**5-09574 Albanella: Istituzione di un tavolo di concertazione per la soluzione della crisi della società call center Qè.**

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

Luisella ALBANELLA (PD), replicando, si dichiara soddisfatta. Riconosce che sono stati ottenuti importanti risultati con la clausola di salvaguardia dei lavoratori in caso di cambio appalto, anche se le aziende attualmente aggirano l'ostacolo procedendo agli affidamenti diretti. Rileva che altro gravissimo problema è rappresentato dalle gare al massimo ribasso anche nell'ambito della pubblica amministrazione. Auspica altresì controlli rigorosi sulle delocalizzazioni. Sottolinea infine che la crisi della Qè riguarda 580 lavoratori di una realtà come quella catanese martoriata dalla disoccupazione e dal disagio sociale. Sottolinea infine l'urgenza di convocare tempestivamente un tavolo di concertazione fra le parti sociali al fine di salvaguardare la tenuta dei livelli occupazionali.

Guglielmo EPIFANI, *presidente*, nel condividere le preoccupazioni della collega Albanella sulla sorte dei lavoratori dei call center, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 14.10.**

**ATTI DEL GOVERNO**

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Guglielmo EPIFANI.*

**La seduta comincia alle 14.10.**

**Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2016 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori.**

**Atto n. 343.**

*(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto ministeriale in oggetto.

Emanuele CANI (PD), *relatore*, illustra i contenuti del provvedimento in titolo.

Osserva che lo schema di decreto ministeriale, trasmesso alle Camere dal Ministro dello sviluppo economico ai fini dell'espressione del prescritto parere parlamentare, trova il suo presupposto normativo nell'articolo 148 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000 (legge finanziaria 2001), in base al quale le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori. Queste entrate sono riassegnate (anche nell'esercizio successivo) con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ad un apposito Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, per essere destinate alle iniziative a vantaggio dei consumatori individuate di volta in volta con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

In attuazione di quanto previsto dal comma 2, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 124331 del 2002 nello stato di previsione del citato Ministero è stato istituito il capitolo n. 1650 (*Fondo derivante da sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a vantaggio dei consumatori*).

Il provvedimento, che è costituito da 5 articoli e 1 Allegato, ha la finalità di ripartire, per l'anno 2016, le risorse del « Fondo derivante dalle sanzioni ammini-

strative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato », nel limite complessivo di euro 18.879.798,74 (articolo 1).

Secondo quanto indicato nella relazione illustrativa, il Ministero dell'economia e delle finanze ha disposto la riassegnazione al capitolo 1650 della somma complessiva di euro 18.899.791,06 corrispondente alle sanzioni acquisite all'entrata quali residui 2015, di cui, al netto di un riconoscimento di debito pregresso, risulta disponibile per la programmazione di nuove iniziative a vantaggio dei consumatori l'importo di euro 18.879.798,74.

Le iniziative a vantaggio dei consumatori sono elencate nell'allegato A ed attuate con le modalità stabilite negli articoli 2 e seguenti dello schema di decreto.

L'articolo 1 rinvia all'Allegato A per il riepilogo delle iniziative a vantaggio dei consumatori da realizzare, con le risorse finanziarie affluite nel pertinente capitolo di entrata, per l'anno 2016 nel limite dell'importo complessivo pari a euro 18.879.798,74, già riassegnato e presente in bilancio.

L'articolo 2 (comma 1) assegna alla *Direzione generale per il mercato e la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica* la somma di euro 6.000.000,00 al fine di:

comunicare ed informare anche in tema di trasparenza dei prezzi e tariffe, ivi compresi le tariffe RC Auto e l'Osservatorio prezzi dei carburanti;

consentire l'esercizio dei poteri del Ministero dello sviluppo economico di cui all'articolo 144-*bis* del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo) quale autorità competente, ai sensi del regolamento (CE) n. 2006/2004;

partecipare alla rete europea per i consumatori ECC NET;

diffondere e potenziare gli strumenti di composizione extragiudiziale delle controversie in materia di consumi, con particolare riferimento alle procedure di conciliazione bilaterali ed alle relative

attività di consulenza ed assistenza ai consumatori, prevedendo anche forme di collaborazione con il Ministero di giustizia;

attuare la direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori e del regolamento (UE) n. 524/2013, relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori;

incrementare il livello di conoscenza dei diritti dei consumatori, anche attraverso la realizzazione di programmi di educazione in ambito scolastico e di programmi di formazione per i quadri delle associazioni dei consumatori.

L'articolo 3 prevede l'assegnazione alla *Direzione generale per il mercato e la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica* della somma di euro 4.000.000,00 destinata ad iniziative di controllo e vigilanza del mercato con particolare riferimento alla sicurezza dei prodotti, per la cui realizzazione la *Direzione generale* potrà stipulare convenzioni con Unioncamere, Agenzia dei monopoli e delle dogane, Istituto superiore di sanità, ENEA e Guardia di finanza ovvero con altre autorità, enti ed organismi pubblici.

L'articolo 4 destina alla suddetta *Direzione generale* la somma di euro 8.879.798,74 per favorire la restituzione, almeno parziale, delle somme versate in relazione alla retroattività delle disposizioni in materia di « polizze dormienti » (articolo 1, commi 345-*quater* e 345-*octies*, della legge n. 266 del 2005). A tal fine la *Direzione generale* potrà stipulare una convenzione con CONSAP spa (Concessionaria servizi assicurativi pubblici), ovvero con altro soggetto pubblico. Al riguardo la Relazione illustrativa chiarisce che tale intervento intende ristorare almeno parzialmente i beneficiari di polizze prescritte, nel limite delle somme versate all'entrata per effetto delle disposizioni (interventive retroattivamente) in materia di « polizze dormienti », alla luce delle successive modifiche in tema di prescrizione e delle possibili carenze di

informazione agli interessati. In tal modo si intende sanare il disagio di fatto determinato agli assicurati ed ai loro eredi dal succedersi di tali norme: alla fine del 2012 è stata infatti ripristinata, in tale settore, l'ordinaria prescrizione decennale (per effetto del decreto legge n. 179 del 2012; in precedenza il termine era pari a due anni);

L'articolo 5 prevede il ricorso alle somme rese disponibili sul capitolo n. 1650 ai fini della copertura della spesa complessiva di 18.879.798,74 euro relativa alle iniziative di cui ai precedenti articoli. Al fine di evitare l'assunzione di impegni in eccedenza alle somme effettivamente rese disponibili sul cap. 1650, si autorizza il Direttore della *Direzione generale* a procedere gradualmente e in base a precise indicazioni di priorità all'impegno delle somme, all'adozione di decreti attuativi e alla stipula delle convenzioni previste.

Segnala che con questo provvedimento non vengono destinate somme ad iniziative progettuali delle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale, né ad iniziative a favore dei consumatori da attuarsi da parte delle regioni, come invece avvenuto con il riparto per il 2015, in quanto, come evidenzia la relazione illustrativa, sono ancora in corso di realizzazione le iniziative in merito finanziate con proiezione biennale in occasione del precedente analogo provvedimento di ripartizione.

Il provvedimento sottoposto al parere è corredato, altresì, di una relazione illustrativa e della relazione sullo stato di attuazione degli interventi realizzati, con analoghe risorse, a partire dall'anno 2002. Per un approfondimento sullo stato di attuazione degli anni 2014 e 2015 si rinvia alla documentazione predisposta dal Servizio Studi.

Andrea VALLASCAS (M5S), come già sollecitato nell'ambito dell'esame dell'ultimo schema di riparto relativo alle medesime risorse (atto n. 193), chiede alla presidenza di poter svolgere un breve ciclo di audizioni dei soggetti beneficiari dei

proventi derivanti dalle sanzioni irrogate dall'Antitrust al fine di verificarne l'adeguato utilizzo.

Emanuele CANI (PD), *relatore*, sottolinea che, considerata l'ampiezza del numero dei soggetti coinvolti, non sarebbe agevole operare una selezione significativa.

Si riserva comunque di valutare la richiesta del collega Vallasca.

Guglielmo EPIFANI, *presidente*, ricorda che il termine per l'espressione del parere è fissato al 24 ottobre 2016, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.20.**

## ALLEGATO 1

**5-08180 Ricciatti: Lotta alla contraffazione dei prodotti *made in Italy*.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Preliminarmente nel ribadire quanto ho già rappresentato in questa stessa sede il 13 settembre scorso sulle linee di indirizzo delle politiche anticontraffazione che il Ministero dello Sviluppo Economico ha posto e sta ponendo in essere, informo sulle più recenti iniziative d'interesse per i territori di riferimento dell'interrogazione.

In particolare, ricordando il ruolo fondamentale rivestito dai Prefetti nell'azione anticontraffazione a livello locale, voglio evidenziare che il Prefetto di Ancona si è reso promotore nei mesi scorsi, insieme a rappresentanti di enti locali della Provincia, rappresentanti delle associazioni imprenditoriali e dei consumatori, di un protocollo d'intesa per il potenziamento del coordinamento delle azioni di contrasto avverso il fenomeno dell'abusivismo commerciale.

Il Ministero dello sviluppo economico chiamato a esprimere il proprio parere sul testo del citato protocollo ha dato il suo assenso in quanto lo stesso è conforme alle priorità individuate dal CNAC.

L'accordo risulta, infatti, volto al rafforzamento del presidio territoriale anticontraffazione, grazie ad azioni mirate a rendere più efficace il coordinamento delle forze dell'ordine impegnate sul territorio, favorendo altresì una maggiore consapevolezza dei cittadini, con particolare riguardo ai giovani e ai turisti, anche in relazione alle sanzioni applicabili. L'accordo favorisce, altresì, partnership pubblico-private finalizzate a dare supporto all'attività di contrasto e soluzioni operative da utilizzare per la prevenzione.

Voglio anche fare un accenno ad un programma di studi con la collaborazione di CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali), volto ad individuare le caratteristiche specifiche della contraffazione nelle singole Province per definire soluzioni mirate da proporre ai Prefetti. Sono già stati realizzati tre studi territoriali nelle province pilota di Roma, Palermo e Milano e sono stati proposti ai Prefetti i piani d'intervento basati sugli studi. Altre 7 province, tra cui Prato e Firenze per la Toscana, saranno analizzate entro il 2017 ed è in previsione un ulteriore ampliamento del programma di studi, tale da comprendere anche le province marchigiane e umbre.

Inoltre, il 6 ottobre scorso ho siglato un protocollo d'intesa tra il Ministero dello Sviluppo Economico e l'Istituto Poligrafico dello Stato della durata di due anni in materia di anticontraffazione.

Con questa Intesa si prevede in particolare l'apertura di uno « sportello » di assistenza alle imprese, finalizzato a supportare le aziende nell'individuazione delle soluzioni tecnologiche più adeguate per la prevenzione del fenomeno in argomento e per individuare le esigenze di ciascuna filiera.

Ritengo che l'insieme delle attività e dei servizi previsti dal protocollo contribuiranno sensibilmente a migliorare la capacità di prevenire il crimine delle imprese più esposte a fenomeni contraffattivi, favorendo altresì l'adozione di idonee e innovative tecnologie o sistemi, anche di tracciabilità.

## ALLEGATO 2

**5-08742 De Lorenzis: Decadenza della concessione relativa ai lavori per la realizzazione del gasdotto TAP.**

**5-09248 De Lorenzis: Questioni inerenti l'autorizzazione del progetto TAP.**

**TESTO DELLA RISPOSTA CONGIUNTA**

Rispondo congiuntamente agli atti in parola, avendo entrambi l'argomento principale analogo.

Specifico preliminarmente che il Ministero dello sviluppo economico è l'Amministrazione competente al rilascio delle autorizzazioni per la costruzione e l'esercizio dei gasdotti di interesse nazionale e quindi, l'ente competente alla vigilanza del rispetto degli obblighi stabiliti nei decreti autorizzatori.

Voglio precisare, altresì, che il Decreto 20 maggio 2015 del MiSE di autorizzazione dell'infrastruttura, prevede l'inizio dei lavori entro il 16 maggio 2016.

In ottemperanza a tale termine, la Società Trans Adriatic Pipeline ha avviato i lavori il 13 aprile 2016 ed ha contestualmente inviato al Ministero la relativa comunicazione comprendente il cronoprogramma, la descrizione dei lavori avviati e la relativa documentazione.

In particolare, le attività avviate il 13 maggio sono relative al *survey* sul campo finalizzato sia a rilevare la eventuale presenza di ordigni bellici inesplosi su tutta l'area interessata dalla realizzazione dell'opera e sia ai saggi archeologici per l'accertamento dell'eventuale presenza di livelli archeologici riferibili all'insediamento rurale di Fanfula (LE), come previsto dalle prescrizioni B3 e B6 ottemperate del decreto VIA.

Le indagini archeologiche preventive e la bonifica degli ordigni bellici costituiscono evidentemente le prime attività di avvio del cantiere e nel quadro generale

dell'autorizzazione unica costituiscono l'avvio dei lavori generalmente intesi, così come previsto dal già citato decreto autorizzativo (20 maggio 2015).

Inoltre, con cadenza periodica su richiesta del MiSE, la Società presenta l'aggiornamento dei lavori svolti e la relativa documentazione.

In merito alla presunta « contraddizione » fra i pareri del Ministero dello sviluppo economico e dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, si specifica che la « fase 0 » è terminologia che il citato Ministero ha inteso convenzionalmente adottare al fine di meglio verificare, seguendo fasi temporali successive, l'avvenuta ottemperanza di alcune prescrizioni contenute nel Decreto di compatibilità ambientale del metanodotto TAP.

Riferisce a riguardo il Ministero dell'Ambiente che, tale terminologia non è stata assentita dalla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS quale riferimento a termini previsti dalla normativa riguardanti la realizzazione dei progetti (esempio codice degli appalti).

L'indicazione « Ante-Operam » fornisce un riferimento temporale in merito alla tempistica entro la quale le specifiche azioni previste dalla prescrizione devono essere poste in essere. A titolo esemplificativo, per quanto concerne l'intervento di espianto e reimpianto degli ulivi, il fatto che l'ottemperanza della prescrizione relativa debba essere verificata Ante-Operam in fase « 0 », è finalizzato ad assicurarsi che

tale intervento (espianto e reimpianto) non avvenga senza che vi sia un preventivo assenso, da parte delle Amministrazioni competenti, al « Piano di gestione degli ulivi ».

Considerando quindi che i lavori avviati sono necessari per lo sviluppo dell'opera e rispondono alle prescrizioni VIA, e che la Società ha rispettato il termine di inizio lavori stabilito nel decreto di autorizzazione, confermo che il Ministero dello sviluppo economico, come riportato dal-

l'Onorevole interrogante, ritiene congruenti le attività avviate dalla società Tap con quanto previsto nel decreto di autorizzazione di cui si afferma la validità.

Infine, relativamente alle indagini della Procura di Milano e segnalate, specifico che il Ministero dello sviluppo economico non è a conoscenza di quanto indicato nell'atto in parola, ma comunque, tali aspetti non sono attinenti all'autorizzazione relativa al progetto del gasdotto.

## ALLEGATO 3

**5-09116 Gasparini: Questioni inerenti la proroga dei contratti di concessione del servizio di distribuzione del gas.****TESTO DELLA RISPOSTA**

La situazione descritta nell'interrogazione in parola è ben nota al Ministero dello sviluppo economico. Il MiSE, infatti, recentemente, non ritenendo di fare una circolare esplicativa sul tema, ha considerato più opportuno inviare a tutti i soggetti interessati (associazioni e operatori del settore della distribuzione gas, ANCI all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il servizio idrico), una nota che ribadisce quanto già espresso, dal legislatore nell'articolo 14 del decreto legislativo n. 164/2000 ovvero che il distributore è tenuto a proseguire nella ordinaria gestione del servizio anche dopo la scadenza (ex lege o naturale) della concessione e fino al nuovo affidamento.

Dovendo, pertanto, proseguire nella gestione esso continuerà a percepire la tariffa per il servizio svolto e dovrà altresì continuare a pagare il canone concessorio precedentemente stabilito.

Ciò premesso il Ministero, nei soli casi in cui la concessione sia giunta a scadenza naturale, ha anche aggiunto la possibilità, rimessa all'autonomia negoziale tra le parti del rapporto concessorio, che Comune e concessionario possano addivenire ad una rinegoziazione del quantum del canone per il periodo intercorrente tra la scadenza naturale della concessione ed il nuovo affidamento, dovendosi escludere qualsiasi ipotesi di esenzione dal pagamento del canone a favore dei concessionari.

## ALLEGATO 4

**5-09574 Albanella: Istituzione di un tavolo di concertazione per la soluzione della crisi della società call center Qè.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Le preoccupazioni espresse dall'Onorevole interrogante sono condivise dal Governo, avuto riguardo alla situazione di sofferenza dell'intero settore dei *call center*.

Anche presso il Ministero dello Sviluppo Economico si sta sviluppando un'azione a sostegno dei lavoratori dei *call center* su più fronti: dalla creazione di un fondo per il sostegno all'innovazione tecnologica nel settore, al richiamo dei maggiori clienti a una scelta di responsabilità nel momento in cui vengono fatti i bandi di gara.

Purtroppo si è constatato che in diversi casi vi è stata la tendenza, da parte dei committenti, a richiedere prezzi sempre più ristretti e talvolta addirittura inferiori ai minimi contrattuali. Su questo il Ministero sta svolgendo una forte azione di contrasto. Si è chiesta una maggiore collaborazione ai soggetti che utilizzano i *call center* per far sì che ci sia una più puntuale applicazione delle norme, con particolare riferimento all'obbligo di dare

adeguata informazione sull'eventuale localizzazione del *call center* al di fuori dell'Unione Europea.

Nonostante le difficoltà applicative delle norme vigenti, verranno utilizzati con maggiore determinazione tutti gli strumenti sanzionatori che le norme ci mettono a disposizione.

Una modifica rilevante per aumentarne l'efficacia è contenuta all'articolo 20 del Ddl Concorrenza, che introduce più precisi obblighi comunicativi a carico dei soggetti attivi fuori dal territorio dell'Unione Europea. Saranno pertanto rafforzati i poteri di monitoraggio e sanzione attribuiti ai Ministeri dello Sviluppo economico e del Lavoro.

Sulla specifica problematica del *call center* di Paternò (CT), vertenza sino ad oggi seguita a livello locale, il MiSE dà la propria disponibilità all'apertura di un tavolo di confronto nel quale possa essere esaminata la situazione esposta al fine di trovare soluzioni consentite e più favorevoli.

## XI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Lavoro pubblico e privato)

#### S O M M A R I O

##### DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Atto n. 327 (Rilievi alla X Commissione) (Seguito esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 4, del Regolamento – Deliberazione di rilievi) .....	105
ALLEGATO 1 (Deliberazione approvata) .....	108

##### INTERROGAZIONI:

5-09424 Terrosi: Situazione del personale della società Chef Express Spa e utilizzo da parte della stessa società di buoni per prestazioni di lavoro accessorio .....	106
ALLEGATO 2 (Testo della risposta) .....	110
5-09428 Simonetti: Monitoraggio delle risorse destinate dall'articolo 1, comma 281, della legge n. 208 del 2015 al completamento della sperimentazione di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 agosto 2004, n. 243, relativa alla cosiddetta « opzione donna », e iniziative per l'impiego delle risorse non utilizzate .....	106
ALLEGATO 3 (Testo della risposta) .....	112
5-09674 Dall'Osso: Delocalizzazione delle attività dello stabilimento Breda di Bologna e salvaguardia dei relativi posti di lavoro .....	107
ALLEGATO 4 (Testo della risposta) .....	113
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	107

#### DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza  
del presidente Cesare DAMIANO.

**La seduta comincia alle 12.10.**

**Schema di decreto legislativo recante riordino delle  
funzioni e del finanziamento delle camere di com-  
mercio, industria, artigianato e agricoltura.**

**Atto n. 327.**

(Rilievi alla X Commissione).

(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 96-ter,  
comma 4, del Regolamento – Deliberazione  
di rilievi).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 4 ottobre 2016.

Cesare DAMIANO, *presidente*, ricorda che, come stabilito dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione dello scorso 6 ottobre, l'espressione dei rilievi di competenza avverrà nella seduta odierna.

Chiede, quindi, al relatore di illustrare alla Commissione la propria proposta di deliberazione.

Giorgio PICCOLO (PD), *relatore*, illustrando la sua proposta (*vedi allegato 1*), si

sofferma, in particolare, sui rilievi, che riflettono alcune delle istanze emerse dalle audizioni svolte presso la X Commissione.

Cesare DAMIANO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, pone in votazione la proposta di deliberazione del relatore.

La Commissione approva la proposta di deliberazione (*vedi allegato 1*).

**La seduta termina alle 12.20.**

#### INTERROGAZIONI

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Cesare DAMIANO. — Interviene la sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali Franca Biondelli.*

**La seduta comincia alle 12.20.**

**5-09424 Terrosi:** Situazione del personale della società Chef Express Spa e utilizzo da parte della stessa società di buoni per prestazioni di lavoro accessorio.

La sottosegretaria Franca BIONDELLI risponde all'interrogazione nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Marialuisa GNECCHI (PD), in qualità di sottoscrittrice dell'atto di sindacato ispettivo, si dichiara soddisfatta della risposta della sottosegretaria, che dimostra che è stato dato seguito alla richiesta dei sindacati di verificare le irregolarità rilevate nell'utilizzo dei *voucher* nell'area di servizio autostradale Tevere est. A questo proposito, intende cogliere l'occasione per segnalare che l'INPS non ha ancora attivato la possibilità di segnalare l'inizio della prestazione lavorativa retribuita tramite *voucher* mediante un SMS. Chiede, pertanto, al Governo di sollecitare l'Istituto a provvedere al più presto per rendere operativo tale strumento, pensato per evitare il più possibile l'uso distorto di tale tipo-

logia di remunerazione della prestazione lavorativa. A tale proposito, la situazione descritta dall'interrogazione e dalla risposta del Governo suscita la grave preoccupazione della Commissione, perché dimostra come sia possibile aggirare la normativa vigente, riducendo le tutele dei lavoratori, ricorrendo al *voucher* per affrontare fittizi picchi di domanda di lavoro, piuttosto inverosimili in un'area di servizio, considerando, oltretutto, che, se anche questi si verificassero, potrebbero essere meglio fronteggiati ricorrendo a contratti di lavoro a tempo determinato o a lavoratori stagionali. Auspica, pertanto, che il Governo continui nella sua attività di verifica allo scopo di ridurre il più possibile i casi di abuso dello strumento del *voucher*.

**5-09428 Simonetti:** Monitoraggio delle risorse destinate dall'articolo 1, comma 281, della legge n. 208 del 2015 al completamento della sperimentazione di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 agosto 2004, n. 243, relativa alla cosiddetta « opzione donna », e iniziative per l'impiego delle risorse non utilizzate.

La sottosegretaria Franca BIONDELLI risponde all'interrogazione nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Roberto SIMONETTI (LNA), pur ringraziando la sottosegretaria, dichiara il proprio dispiacere per la mancata comunicazione dei contenuti nella relazione elaborata sullo stato di attuazione della normativa e sul grado di utilizzo delle risorse, pur in mancanza del concerto del Ministro dell'economia e delle finanze. A suo avviso, infatti, la sottosegretaria avrebbe potuto, per lo meno, dare conto dei principali dati riportati nella relazione, per dare la possibilità ai deputati di verificare la possibilità di utilizzare le eventuali risorse inutilizzate per la prosecuzione della sperimentazione. A tale proposito, a suo giudizio, l'uso da parte della sottosegretaria dell'espressione « completamento della sperimentazione » dimostrerebbe l'intenzione del Governo di chiudere

per sempre la cosiddetta « Opzione donna », nonostante il comma 281 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2016 contempli espressamente la possibilità di proseguire la sperimentazione, finanziandone i costi con le risorse eventualmente inutilizzate. Esorta, pertanto, il Governo, a concludere al più presto la procedura prevista per la trasmissione al Parlamento della relazione e a proseguire la sperimentazione di « Opzione donna », inserendo un'apposita disposizione nel prossimo disegno di legge di bilancio.

**5-09674 Dall'Osso: Delocalizzazione delle attività dello stabilimento Breda di Bologna e salvaguardia dei relativi posti di lavoro.**

La sottosegretaria Franca BIONDELLI risponde all'interrogazione nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 4*).

Matteo DALL'OSSO (M5S) si dichiara solo parzialmente soddisfatto della risposta, per la parte che dà conto dell'accordo firmato dalle parti. Non può dirsi altrettanto soddisfatto nell'apprendere che la produzione di autobus proseguirà solo fino

a quando ci saranno ordini, non comprendendo come sia possibile che venga a mancare la richiesta di quello che considera un bene di cui non si potrà mai fare a meno, essendo chiaro che, nel futuro, il trasporto collettivo sarà il sistema di spostamento privilegiato. A fronte di tale scenario, oltretutto, si chiede come sia possibile che aziende italiane siano controllate da aziende cinesi che, a loro volta, importano in Italia macchinari e, forse, persino personale.

Cesare DAMIANO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

**La seduta termina alle 12.45.**

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

*Giovedì 13 ottobre 2016.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 12.45 alle 12.50.

## ALLEGATO 1

**Schema di decreto legislativo recante riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Atto n. 327).****DELIBERAZIONE APPROVATA**

La XI Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 4, del Regolamento, lo schema di decreto legislativo recante riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (Atto n. 327);

condivisi gli obiettivi fondamentali del processo di riforma, che intende modernizzare il sistema camerale e rafforzarne il ruolo di sostegno e promozione delle economie territoriali, assicurando al contempo una ridefinizione della presenza sul territorio delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e una razionalizzazione della relativa organizzazione;

espresso apprezzamento per le disposizioni dell'articolo 1, comma 2, che, nel ridefinire i contenuti dell'articolo 2 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, riordinano e rafforzano i compiti e le funzioni attribuite alle Camere di commercio in materia di orientamento al lavoro e alle professioni anche mediante la collaborazione con i soggetti pubblici e privati competenti, in coordinamento con il Governo e con le Regioni e l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro;

ravvisata l'opportunità, segnalata anche dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome, di precisare che tali funzioni siano assicurate in coordinamento anche con le Province autonome, in considerazione delle competenze ad esse attribuite in materia di orientamento al lavoro e alle professioni;

osservato che l'ampiezza e la profondità della riforma realizzata dal provvedimento comportano rilevanti ricadute sul personale impiegato nell'ambito del sistema camerale, sia per quello direttamente impiegato dalle Camere di commercio, sia per quello delle unioni regionali e delle aziende speciali;

richiamati, a tale riguardo, i principi e criteri direttivi della delega legislativa in materia di riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, fissati dall'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124;

considerato, in particolare, che l'articolo 10, comma 1, lettera *h*), di tale legge stabilisce che, in sede di attuazione della delega, sia prevista l'introduzione di una disciplina transitoria che, oltre ad assicurare la sostenibilità finanziaria, anche con riguardo ai progetti in corso per la promozione dell'attività economica all'estero, garantisca anche il mantenimento dei livelli occupazionali,

**VALUTA FAVOREVOLMENTE**

lo schema di decreto legislativo e formula i seguenti rilievi:

*a)* al fine di assicurare effettivamente la salvaguardia dei livelli occupazionali nell'ambito della fase transitoria dell'attuazione del processo di riforma, in linea con quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera *h*), della legge 7 agosto 2015, n. 124:

1) si preveda che la proposta di razionalizzazione e riduzione delle Camere di commercio, nonché delle loro unioni regionali e aziende speciali, che Unioncamere, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, è tenuta a trasmettere al Ministero dello sviluppo economico, entro il termine di 180 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, sia adottata previo confronto con le organizzazioni sindacali rappresentative del comparto ai sensi dell'articolo 43 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e che analogo confronto sia assicurato prima dell'adozione del provvedimento del Ministro dello sviluppo economico, di cui al comma 4 del medesimo articolo 3, qualora esso sia adottato in assenza della proposta di Unioncamere;

2) si rafforzino le disposizioni dell'articolo 3, comma 6, volte a favorire il ricollocamento dell'eventuale personale soprannumerario risultante all'esito del piano complessivo di razionalizzazione organizzativa di cui al comma 3 del medesimo articolo, prevedendo in particolare l'incremento della percentuale delle facoltà assunzionali per gli anni 2017 e 2018 da destinare alla ricollocazione di tale personale, nonché il prolungamento delle operazioni di ricollocazione anche oltre il 31 dicembre 2018, sino al completo riasorbimento del personale in soprannumero;

3) all'articolo 3, comma 7, si preveda che la ricognizione dei posti da destinare alla ricollocazione del personale di cui al comma 6 sia effettuata presso tutte le amministrazioni pubbliche, compresi gli enti territoriali, al fine di rafforzare le possibilità di nuova collocazione;

4) all'articolo 3, comma 7, ultimo periodo, si preveda che, qualora i trattamenti riconosciuti presso l'amministrazione di provenienza siano più favorevoli, il personale trasferito mantenga la posizione giuridica ed economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio previste dai vigenti contratti collettivi nazionali di lavoro, in godimento all'atto del trasferimento, nonché l'anzianità di servizio maturata;

5) con riferimento ai contenuti della proposta di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle Camere di commercio, di cui all'articolo 3, comma 2, si salvaguardi la presenza di sedi distaccate e secondarie al fine di garantire la prossimità dei servizi erogati da ciascuna Camera di commercio;

6) con riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *f*), e all'articolo 3, comma 2, si preveda la facoltà di istituire unioni interregionali nelle regioni nelle quali non sono presenti almeno tre Camere di commercio, subordinando tale facoltà al rispetto dei medesimi limiti, stabiliti dall'articolo 1, comma 1, lettera *f*), numero 2, per la costituzione delle unioni regionali;

*b*) all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), numero 2, capoverso lettera *e*), si precisi che i compiti e le funzioni attribuiti alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura in materia di orientamento al lavoro e alle professioni, anche mediante la collaborazione con i soggetti pubblici e privati competenti, siano esercitati in coordinamento anche con le Province autonome, in considerazione delle competenze ad esse attribuite in tali ambiti.

## ALLEGATO 2

**5-09424 Terrosi: Situazione del personale della società Chef Express Spa e utilizzo da parte della stessa società di buoni per prestazioni di lavoro accessorio.****TESTO DELLA RISPOSTA**

Con riferimento all'atto parlamentare degli Onorevoli Terrosi e altri – inerente alla situazione del personale della società Chef Express Spa – passo ad illustrare quanto segue.

La Chef Express Spa, avente sede legale in Castelvetro di Modena (Modena) e 149 unità locali dislocate in varie parti del territorio nazionale (per lo più al centro-nord Italia), opera nel settore della ristorazione.

Con particolare riferimento alla provincia di Modena, da un primo accertamento documentale è emerso che i rapporti di lavoro instaurati sono, per lo più, di tipo subordinato, cui si affiancano contratti di apprendistato. Inoltre, non risultano richieste di intervento da parte di singoli lavoratori o di gruppi di lavoratori, né segnalazioni con le quali le organizzazioni sindacali denunciano criticità nei rapporti tra i dipendenti e i vertici aziendali. Inoltre, lo scorso 10 ottobre, gli ispettori della Direzione territoriale del lavoro di Modena del Ministero che rappresento hanno effettuato un accesso presso una delle unità locali ubicate nella città di Modena nel corso del quale nessun rilievo è stato effettuato dal personale ivi presente, tra cui un lavoratore trasferito a Modena da altra regione; gli accertamenti hanno altresì evidenziato che la sede di Modena si avvale di prestatori di lavoro accessorio.

Per quanto riguarda il quesito inerente alle iniziative volte a limitare un uso improprio dei *voucher*, tengo a precisare che lo scorso 7 ottobre è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica il

decreto legislativo n. 185 del 2016 che ha rafforzato la tracciabilità dei *voucher* al fine di evitare eventuali distorsioni nell'uso di tale strumento e di preservarne la finalità originaria volta a far « emergere » quelle prestazioni che non possono essere disciplinate attraverso le forme di lavoro stabile previste dalla legislazione vigente e a colpire quei comportamenti che sfruttano il lavoro e alterano la concorrenza tra le imprese.

Faccio inoltre presente che nel Documento di programmazione dell'attività di vigilanza per il 2016, il Ministero che rappresento ha previsto tra gli obiettivi primari di attenzione degli organi ispettivi la verifica sul corretto utilizzo dei *voucher* che rappresenta nel nostro ordinamento un importante strumento di semplificazione.

Ciò posto, con specifico riferimento alla società Chef Express Spa, occorre precisare che eventuali abusi sull'utilizzo dei *voucher* possono essere accertati solo sulla base di puntuali indagini ispettive effettuate su ogni singolo lavoratore e aventi principalmente ad oggetto il rispetto dei limiti economici normativamente previsti, l'ammontare delle ore effettivamente lavorate dal singolo lavoratore rispetto al numero dei *voucher* con cui lo stesso viene retribuito e l'utilizzo dei *voucher* entro il periodo consentito.

Infine, per quanto concerne l'ultimo quesito formulato dagli interroganti, faccio presente che – a seguito della richiesta d'intervento effettuata il 27 ottobre 2015 dalle sigle sindacali FILCAMS-CGIL e FISASCAT-CISL, con la quale si denunciavano irregolarità nella gestione del perso-

nale occupato presso l'area di servizio Tevere Est Chef Express sita in Civitella D'Agliano (Viterbo) – la Direzione territoriale del lavoro di Viterbo ha proceduto alle verifiche di competenza.

Nel corso degli accertamenti, gli ispettori hanno proceduto ad acquisire le dichiarazioni di tutto il personale presente, compresi i rappresentanti sindacali, e hanno richiesto l'esibizione di una serie di documenti, nonché informazioni in ordine all'utilizzo dei prestatori di lavoro accessorio.

Successivamente, lo scorso 13 settembre, la Direzione territoriale del lavoro di

Viterbo ha richiesto un'ulteriore documentazione necessaria per la definizione degli accertamenti e in particolare: l'elenco completo delle generalità di ciascun prestatore di lavoro occasionale utilizzato nell'area di servizio Tevere Est e i relativi pagamenti effettuati mediante *voucher*. Ad oggi, gli accertamenti sono in corso in quanto la documentazione richiesta non è ancora pervenuta ai competenti uffici. In ogni caso, l'esito degli accertamenti verrà prontamente comunicato alle sigle sindacali che hanno avanzato la richiesta di intervento.

## ALLEGATO 3

**5-09428 Simonetti: Monitoraggio delle risorse destinate dall'articolo 1, comma 281, della legge n. 208 del 2015 al completamento della sperimentazione di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 agosto 2004, n. 243, relativa alla cosiddetta « opzione donna », e iniziative per l'impiego delle risorse non utilizzate.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

Passo ad illustrare l'atto parlamentare dell'onorevole Simonetti concernente il monitoraggio delle risorse destinate dall'articolo 1, comma 281, della legge n. 208 del 2015 al completamento della sperimentazione relativa alla cosiddetta « opzione donna », e iniziative per l'impiego delle risorse non utilizzate.

Voglio preliminarmente ricordare che « Opzione donna » rappresenta la possibilità per le donne, una volta consolidata una certa anzianità contributiva, di anticipare l'uscita dal mondo del lavoro rispetto alle regole ordinarie vigenti per il pensionamento, previa opzione per il calcolo dell'assegno interamente con il metodo contributivo. È riservata alle donne che hanno maturato, entro il 31 dicembre 2015, il requisito congiunto dei 35 anni di contribuzione e dei 57 anni (58 anni di età per le lavoratrici autonome), ferma restando l'applicazione delle cosiddette finestre.

Al riguardo, in applicazione dell'articolo 1, comma 281, della legge n. 208 del 2015, l'INPS procede al monitoraggio dell'onere previdenziale derivante dall'attuazione della sperimentazione relativa a « opzione donna », attraverso:

la verifica del numero delle pensioni erogate alle lavoratrici che hanno esercitato l'opzione;

il raffronto tra l'onere previdenziale derivante dalla liquidazione delle pensioni e la copertura finanziaria.

Sulla base del monitoraggio effettuato dall'INPS, è stata redatta la relazione sull'attuazione della sperimentazione con particolare riferimento agli specifici oneri previdenziali e alle relative previsioni di spesa. Tale relazione, già firmata dal Ministro Poletti, verrà inviata alle Camere non appena ricevuto il concerto da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, come previsto dallo stesso articolo 1, comma 281 della legge n. 208 del 2015.

In ogni caso, intendo rassicurare l'onorevole interrogante che è intenzione del Governo impiegare le risorse eventualmente non utilizzate al fine di portare a conclusione la sperimentazione originariamente introdotta dall'articolo 1, comma 9, della legge n. 243 del 2004.

ALLEGATO 4

**5-09674 Dall'Osso: Delocalizzazione delle attività dello stabilimento  
Breda di Bologna e salvaguardia dei relativi posti di lavoro.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

L'interrogazione in esame propone nuovamente al Governo e alla Commissione la ben nota vicenda produttiva e occupazionale della società Industria Italiana Autobus, sulla quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è già intervenuto nello scorso mese di giugno per rispondere a un'altra interrogazione parlamentare. Oggi, pertanto, mi limiterò a fornire un aggiornamento sugli sviluppi della vicenda intervenuti da giugno ad oggi.

La procedura di licenziamento collettivo avviata dalla società il 6 maggio scorso è stata sospesa a seguito di un'intesa raggiunta, il successivo 13 maggio, tra il *management* aziendale e le Parti sociali. In tale occasione, infatti, è stato firmato un verbale d'accordo che prevedeva un confronto tra la società e le organizzazioni sindacali fino alla riconvocazione di un nuovo incontro a livello regionale. Tale incontro si è svolto lo scorso 27 luglio.

In tale occasione, la società ha illustrato il contenuto del piano industriale che prevede l'acquisto dell'area del sito produttivo di Bologna e l'impegno a investire, entro il 2020, circa 4 milioni di euro che dovrebbero consentire di produrre almeno 300 autobus l'anno. Nel medesimo incontro, società, parti sociali, Ministero dello sviluppo economico, Regione Emilia-Romagna, comune e città metropolitana di Bologna hanno sottoscritto un accordo che prevede la sospensione della procedura di licenziamento collettivo e il contestuale ricorso alla Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) per riorganizzazione aziendale. A tale riguardo, rappresento che la società ha formalizzato istanza di

CIGS per la durata di 12 mesi a decorrere dal 1° settembre 2016 in favore dei lavoratori coinvolti nella riorganizzazione aziendale e che tale istanza è attualmente all'esame dei competenti uffici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Le parti, inoltre, dopo essersi accordate sulla sospensione della procedura di licenziamento collettivo, hanno precisato che la medesima troverà soluzione, alla fine del periodo di CIGS, con uno specifico accordo sindacale basato sul criterio della non opposizione da parte del lavoratore. Ad oggi nessun lavoratore è stato licenziato e collocato in mobilità.

Contestualmente, la regione Emilia-Romagna si è impegnata a esaminare e a sostenere progetti di riqualificazione e formazione professionale presentati dalla società e a favorire nuove opportunità occupazionali per l'eventuale personale in esubero attraverso il ricorso a strumenti di politiche attive del lavoro.

Per quanto riguarda i profili societari, il Ministero dello sviluppo economico ha precisato che la società Industria Italiana Autobus non ha più legami con la società King Long Italia, infatti l'80 per cento delle quote azionarie è detenuta dalla società Tevere Spa cui maggiori azionisti sono le famiglie Del Rosso e Rampini.

Per quanto concerne gli aspetti commerciali, il Ministero dello sviluppo economico ha reso noto che l'azione della nuova compagine italiana sembra essere efficace poiché ha già consentito di acquisire ordini per circa 500 vetture, molte delle quali già consegnate alle società che gestiscono il trasporto urbano. A tale pro-

posito, di notevole importanza è stata l'acquisizione di ordini da parte della società che gestisce il trasporto in Emilia-Romagna. Pertanto, la esternalizzazione della produzione sarà del tutto eccezionale, interessando solo le attività che gli stabilimenti italiani della società Industria Italiana Autobus non sono in grado di realizzare.

Il Governo, quindi, continua a seguire con grande attenzione il recupero dell'attività di questa nuova impresa, non scontata,

in un settore dove le maggiori aziende italiane hanno cessato l'attività o comunque l'hanno fortemente ridimensionata. Posso assicurare, sin da ora, la massima disponibilità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali a monitorare la vicenda occupazionale della società Industria Italiana Autobus, al fine di valutare ogni possibile soluzione volta a tutelare la posizione dei lavoratori e delle loro famiglie, tenuto anche conto degli istituti di tutela dei lavoratori in corso di attivazione.

## XII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari sociali)

#### S O M M A R I O

#### SEDE CONSULTIVA:

Sui lavori della Commissione .....	115
Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità. Nuovo testo unificato C. 261 Fucci e abb. (Parere alle Commissioni riunite I e XI) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	115
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	118
Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo. C. 4008 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite II e XI) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	116
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	119

#### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del vicepresidente Marco RONDINI.*

#### La seduta comincia alle 9.35.

#### Sui lavori della Commissione.

Marco RONDINI, *presidente*, avverte che, in assenza di obiezioni, la Commissione esaminerà, in sede consultiva, il nuovo testo unificato delle proposte di legge C. 261 e abbinato prima del disegno di legge C. 4008.

La Commissione concorda.

**Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sani-**

**tarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità.**

**Nuovo testo unificato C. 261 Fucci e abb.**

(Parere alle Commissioni riunite I e XI).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Marco RONDINI, *presidente*, ricorda che la Commissione è convocata, in sede consultiva, per l'espressione del parere alle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e XI (Lavoro pubblico e privato) sul nuovo testo unificato delle proposte di legge C. 261 Fucci e abbinato, recante « Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità », come risultante dall'esame degli emendamenti.

Ricorda, altresì, che nella seduta dell'11 ottobre scorso la XII Commissione ha

espresso un parere favorevole con condizioni e una osservazione sul testo unificato delle predette proposte di legge.

Da, quindi, la parola al relatore, deputato Monchiero, per l'illustrazione delle modifiche apportate al suddetto testo unificato dalle Commissioni di merito.

Giovanni MONCHIERO (CI), *relatore*, fa presente che il nuovo testo unificato sul quale la XII Commissione si appresta a esprimere il parere, risultante dagli emendamenti votati dalle Commissioni riunite Affari costituzionali e Lavoro nella seduta di ieri, risulta notevolmente diverso dal testo sul quale la XII Commissione ha espresso il proprio parere, favorevole con sei condizioni e un'osservazione, nella seduta di martedì 11 ottobre.

Rileva, quindi, come il parere espresso dalla Commissione Affari sociali sia stato sostanzialmente recepito. In particolare, considerando il contenuto delle singole condizioni e dell'osservazione, osserva che, come richiesto, è stato soppresso il riferimento alle strutture sanitarie, sia nel titolo che nell'articolato, e si prevede, all'articolo 1, che le disposizioni recate dal provvedimento si applichino alle strutture socio-sanitarie e socio assistenziali pubbliche e private.

Fa presente, poi, che all'articolo 2, comma 1, è stata riformulata la lettera *a*), nel senso di prevedere che il personale socio-sanitario che opera con mansioni di assistenza diretta presso strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali debba essere in possesso di adeguati requisiti che integrino l'idoneità professionale con una valutazione attitudinale, da verificare in sede di accreditamento o di convenzione o nell'ambito delle procedure concorsuali. È scomparso, quindi, il riferimento alla verifica avente ad oggetto gli « adeguati requisiti di idoneità psico-attitudinale », in ordine al quale erano state espresse criticità. Inoltre, l'articolo 3 è stato riformulato prevedendo che nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali è vietato l'utilizzo di *web-cam* e che l'utilizzo dei sistemi di videosorveglianza è consentito nel rispetto della Convenzione ONU sui

diritti delle persone con disabilità, ratificata con legge 24 febbraio 2009, n. 18, e previo consenso degli interessati o dei loro tutori se minorenni o incapaci. È stata altresì inserita una nuova disposizione (articolo 2-*bis*) che prevede l'emanazione di linee guida, da parte del Ministero della salute, sulle modalità di accesso nelle strutture socio-sanitarie per garantire, ove possibile, le visite agli ospiti lungo l'intero arco della giornata.

Per le ragioni esposte, ritiene che possa essere espresso un parere favorevole da parte della Commissione Affari sociali (*vedi allegato 1*).

Anna Margherita MIOTTO (PD), annunciando il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere, esprime apprezzamento sia per il lavoro svolto dal relatore sia per il metodo seguito dalle Commissioni di merito, che hanno recepito il contenuto dei pareri espressi dalle Commissioni competenti in sede consultiva.

Giulia DI VITA (M5S), apprezzando l'apertura mostrata dalle Commissioni nel senso di accogliere diverse modifiche al testo originario, annuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere del relatore. Si riserva, in ogni caso, di presentare emendamenti in Assemblea, volti ad ottenere un ulteriore miglioramento del testo.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo.**

**C. 4008 Governo, approvato dal Senato.**

(Parere alle Commissioni riunite II e XI).

(*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 12 ottobre 2016.

Marco RONDINI, *presidente*, ricorda che la Commissione è oggi convocata, in sede consultiva, per il parere alle Commissioni riunite II (Giustizia) e XI (Lavoro pubblico e privato) sul disegno di legge C. 4008 Governo, approvato dal Senato, recante « Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo ».

Ricorda, altresì, che nella seduta di ieri la relatrice, deputata Giuditta Pini, ha svolto la propria relazione.

Giuditta PINI (PD), *relatrice*, illustra una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 2*).

Elena CARNEVALI (PD), annunciando il voto favorevole del suo gruppo, evidenzia l'importanza del provvedimento in esame, ritenendo fondamentale che il rafforzamento dell'azione di contrasto del caporalato e del lavoro nero in agricoltura agendo sia sul versante repressivo, attraverso modifiche alle norme penali, sia mediante la previsione di determinati interventi, in particolare a tutela delle vittime del caporalato.

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

**La seduta termina alle 10.**

## ALLEGATO 1

**Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità. Nuovo testo unificato C. 261 Fucci e abb.**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XII Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il nuovo testo unificato delle proposte di legge C. 261 e abbinate, recante « Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità », quale risultante dagli emendamenti approvati dalle Commissioni di merito;

preso atto che sono state sostanzialmente recepite dalle Commissioni di merito le condizioni e l'osservazione contenute nel parere espresso dalla Commissione Affari sociali, in sede consultiva, nella seduta dell'11 ottobre 2016, sul testo unificato delle predette proposte di legge, prima dell'approvazione degli emendamenti,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**

ALLEGATO 2

**Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo. C. 4008 Governo, approvato dal Senato.**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XII Commissione,

esaminato per le parti di competenza, il disegno di legge C. 4008 Governo, approvato dal Senato, recante « Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo »;

espresso apprezzamento per la finalità del provvedimento in oggetto, di raf-

forzare l'azione di contrasto del caporalato e del lavoro nero in agricoltura agendo sia sul versante repressivo, attraverso modifiche alle norme penali, sia mediante la previsione di determinati interventi a tutela delle vittime del caporalato e per il controllo e la prevenzione del lavoro nero in agricoltura,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE.**

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per le questioni regionali

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità. Nuovo testo unificato C. 261 e abb. (Parere alle Commissioni riunite I e XI della Camera) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni</i> ) .....	120
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	125
Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo. C. 4008 Governo, approvato dal Senato ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i> ) .....	121
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	127
INDAGINE CONOSCITIVA:	
Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze' ( <i>Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo</i> ) ....	124
ALLEGATO 3 ( <i>Documento conclusivo approvato</i> ) .....	128
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	124

##### SEDE CONSULTIVA

Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Gianpiero D'ALIA.

#### La seduta comincia alle 8.20.

**Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità.**

**Nuovo testo unificato C. 261 e abb.**

(Parere alle Commissioni riunite I e XI della Camera).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni*).

La Commissione inizia l'esame.

La senatrice Stefania PEZZOPANE (PD), *relatrice*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere di competenza alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Lavoro pubblico e privato della Camera sul nuovo testo unificato recante « Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità », come risultante dagli emendamenti approvati dalle Commissioni di merito.

Il testo unificato, che si compone di 7 articoli, ha la finalità di prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e

delle persone anziane o persone con disabilità ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali a carattere residenziale, semi-residenziale o diurno.

Dopo l'enunciazione delle finalità da parte dell'articolo 1, l'articolo 2 reca una delega al Governo in materia di formazione del personale degli asili nido, delle scuole dell'infanzia e delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità. Tra i principi di delega, il comma 1, lettera c), indica la previsione di percorsi di formazione professionale continua. I decreti legislativi di attuazione sono emanati previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

L'articolo 2-*bis* prevede la definizione di Linee guida sulle modalità di visita nelle strutture socio-sanitarie.

L'articolo 3 dispone che negli asili nido, nelle scuole dell'infanzia e nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità possono essere installati sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso, le cui immagini sono cifrate al momento dell'acquisizione all'interno delle telecamere, attraverso un sistema a doppia chiave asimmetrica. L'accesso alle registrazioni dei sistemi di videosorveglianza è consentito solo al pubblico ministero e, su sua delega, alla polizia giudiziaria, per lo svolgimento di indagini su reati in danno dei minori o delle persone ospitate. I sistemi di cui al comma 1 possono essere installati previo accordo sindacale; in mancanza di accordo, i sistemi possono essere installati previa autorizzazione della sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro o, in alternativa, della sede centrale dell'Ispettorato nazionale del lavoro. La presenza dei sistemi di videosorveglianza è adeguatamente segnalata. Il Garante per la protezione dei dati personali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, definisce gli adempimenti e le prescrizioni da applicare in relazione all'installazione dei sistemi di videosorveglianza e al trattamento dei dati personali.

L'articolo 4 prevede una relazione al Parlamento sull'attuazione della legge.

L'articolo 5 reca la clausola di neutralità finanziaria.

L'articolo 5-*bis* reca infine la clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome.

Presenta e illustra quindi una proposta di parere favorevole con due condizioni (*vedi allegato 1*).

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

**Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo.**

**C. 4008 Governo, approvato dal Senato.**

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

La Commissione inizia l'esame.

Il deputato Francesco RIBAUDO (PD), *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere, per i profili di competenza, alle Commissioni riunite Giustizia e Lavoro pubblico e privato della Camera sul testo del disegno di legge C. 4008, recante « Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo », approvato dal Senato.

Ricorda che la Commissione ha già espresso il proprio parere in data 14 luglio 2016, nel corso dell'esame del provvedimento al Senato.

Il provvedimento mira a garantire una maggior efficacia all'azione di contrasto del caporalato, introducendo significative modifiche al quadro normativo penale e prevedendo specifiche misure di supporto dei lavoratori stagionali in agricoltura.

I principali filoni di intervento del disegno di legge, composto da 12 articoli, riguardano:

la riscrittura del reato di caporalato (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro), che introduce la sanzionabilità anche del datore di lavoro;

l'applicazione di un'attenuante in caso di collaborazione con le autorità;

l'arresto obbligatorio in flagranza di reato;

il rafforzamento dell'istituto della confisca;

l'adozione di misure cautelari relative all'azienda agricola in cui è commesso il reato;

l'estensione alle persone giuridiche della responsabilità per il reato di caporalato;

l'estensione alle vittime del caporalato delle provvidenze del Fondo anti-tratta;

il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, in funzione di strumento di controllo e prevenzione del lavoro nero in agricoltura;

il graduale riallineamento delle retribuzioni nel settore agricolo.

Per i profili di competenza della Commissione, rilevano le disposizioni degli articoli 8 e 9.

L'articolo 8 modifica la normativa che ha istituito presso l'INPS la cd. Rete del lavoro agricolo di qualità (articolo 6 del decreto-legge 91 del 2014), alla quale attualmente possono essere iscritte le imprese agricole che non hanno riportato condanne penali per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, che non sono destinatarie, negli ultimi tre anni, di sanzioni amministrative definitive per le precedenti violazioni e che sono in regola con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi.

Con il provvedimento in esame viene integrato il catalogo dei reati ostativi all'iscrizione e sono introdotti ulteriori requisiti per le imprese agricole che intendano partecipare alla Rete del lavoro agricolo di qualità.

Un nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 6 del decreto-legge n. 91 del 2014 prevede che alla Rete del lavoro agricolo di qualità possano aderire, attraverso la stipula di apposite convenzioni: gli sportelli unici per l'immigrazione, le istituzioni locali, i centri per l'impiego, gli enti bilaterali costituiti dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori in agricoltura, i soggetti autorizzati a compiere intermediazione nel settore in materia di mercato del lavoro e le agenzie per il lavoro di cui al decreto legislativo n. 276/2003 e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 150/2015, purché in possesso dei requisiti previsti per le imprese agricole.

La cabina di regia che presiede alla Rete del lavoro agricolo di qualità viene modificata nella sua composizione, prevedendo la presenza di ulteriori 3 membri, in rappresentanza del Ministero dell'interno, dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dall'Agenzia nazionale per le politiche del lavoro. Tra i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro si aggiungono i rappresentanti delle cooperative agricole. Non è stata recepita l'osservazione, contenuta nel parere espresso dalla Commissione nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, relativa all'integrazione della cabina di regia con rappresentanti degli enti locali.

Alla cabina di regia sono assegnati ulteriori compiti, consistenti nel: monitorare costantemente, su base trimestrale, l'andamento del mercato del lavoro agricolo; promuovere iniziative in materia di politiche attive del lavoro, di contrasto al lavoro sommerso e all'evasione contributiva, di organizzazione e gestione dei flussi di manodopera stagionale, nonché di assistenza dei lavoratori stranieri immigrati; stipulare convenzioni per l'adesione alla stessa Rete, avvalendosi delle sezioni territoriali della Rete.

È inoltre introdotta un'articolazione in sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità.

Al medesimo articolo 6 del decreto-legge n. 91, un nuovo comma 7-bis stabilisce che i soggetti provvisti di autorizzazione al trasporto di persone possono stipulare apposita convenzione con la Rete del lavoro agricolo di qualità, per provvedere al trasporto di lavoratori agricoli. Agli enti locali è data facoltà di subordinare alla stipula della convenzione l'accesso ai contributi da loro istituiti per il trasporto dei lavoratori agricoli. I medesimi enti locali stabiliscono le condizioni e l'ammontare dei contributi tenendo conto di quanto eventualmente previsto dai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali, in ordine alla quantificazione e ripartizione del costo del trasporto tra imprese e lavoratori. La violazione – da parte del trasportatore – di quanto previsto dalla convenzione, comporta la risoluzione di diritto della medesima e la decadenza del trasportatore dai contributi concessi dalle amministrazioni locali.

L'articolo 9 prevede la predisposizione di un piano di interventi contenente misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori che svolgono attività lavorativa stagionale di raccolta dei prodotti agricoli, nonché idonee forme di collaborazione con le sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità (anche per la realizzazione di modalità sperimentali di collocamento agricolo modulate a livello territoriale). Tale piano deve essere predisposto congiuntamente dalle autorità coinvolte nella vigilanza e nella tutela delle condizioni di lavoro nel settore agricolo, deve prevedere misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori, e deve essere emanato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Lo stato di attuazione del suddetto piano di interventi è oggetto di una relazione annuale predisposta dagli stessi Ministeri richiamati in precedenza e trasmessa alle Commissioni parlamentari competenti.

Conclusivamente, propone di esprimere un parere favorevole con un'osservazione,

che riprende un'osservazione contenuta nel parere espresso nel corso dell'esame del provvedimento al Senato (*vedi allegato 2*).

Invita peraltro a valutare la possibilità di prevedere una condizione in luogo dell'osservazione, in considerazione dell'articolazione in sezioni territoriali della rete del lavoro agricolo di qualità.

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, osserva che il provvedimento sarà presumibilmente approvato in via definitiva dalla Camera, invitando a mantenere il rilievo come osservazione, come già avvenuto nel parere espresso presso l'altro ramo del Parlamento.

La senatrice Maria Grazia GATTI (PD), fa presente di essere stata relatrice del provvedimento al Senato e che il problema è stato ampiamente affrontato in quella sede. È stato ritenuto preferibile mantenere una struttura snella in considerazione dei compiti tecnici ed istruttori della cabina di regia, che opera in stretta collaborazione con gli enti locali, che sono comunque rappresentati nel comitato di gestione per le emergenze. Non ritiene pertanto opportuno formulare una condizione sul punto.

Il deputato Francesco RIBAUDO (PD), *relatore*, alla luce del dibattito svoltosi, mantiene l'osservazione.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore (*vedi allegato 2*).

**La seduta termina alle 8.30.**

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Gianpiero D'ALIA.*

**La seduta comincia alle 8.30.**

**Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al « sistema delle conferenze ».**

*(Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo).*

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.

Comunica che la seduta odierna è dedicata al seguito dell'esame della proposta di documento conclusivo dell'indagine.

Avverte che non sono pervenute ulteriori proposte di modifica al documento.

Intervengono quindi la senatrice Pamela Giacomina ORRÙ (PD), il senatore Albert LANIÈCE (PLA-PSI-MAIE), la se-

natrice Ornella BERTOROTTA (M5S), il deputato Francesco RIBAUDO (PD), il senatore Daniele Gaetano BORIOLI (PD) e il *presidente* Gianpiero D'ALIA.

La Commissione approva la proposta di documento conclusivo.

**La seduta termina alle 8.40.**

---

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

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 8.40 alle 8.45.

## ALLEGATO 1

**Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità (Nuovo testo unificato C. 261 Fucci e abb.).****PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il testo unificato delle proposte di legge C. 261 ed abbinata, recante « Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità », come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame in sede referente;

considerato che il contenuto del provvedimento risulta riconducibile ad una pluralità di ambiti materiali, tra cui, in particolare, le materie « ordine pubblico e sicurezza » e « ordinamento civile », attribuite alla competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettere *h*) ed *l*), Cost.), le materie « istruzione », « professioni » e « tutela della salute », ascritte alla competenza concorrente tra Stato e Regioni (articolo 117, terzo comma, Cost.) e la materia « formazione professionale », spettante alla competenza delle Regioni (articolo 117, quarto comma, Cost.);

ricordato che, in base alla consolidata giurisprudenza costituzionale, l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, titoli abilitanti ed ordinamenti didattici, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle

Regioni unicamente la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale (sentenza n. 138/2009; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 98/2013, n. 300/2010, n. 131/2010, n. 328/2009, n. 57/2007, n. 424/2006 e n. 153/2006);

rilevato che:

l'articolo 2, comma 1, lettera *c*), reca un principio di delega relativo alla previsione di percorsi di formazione professionale continua dei lavoratori di cui alla lettera *a*) (operatori socio-sanitari, infermieri ed altri soggetti che operano con mansioni di assistenza diretta presso strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali a carattere residenziale o semiresidenziale, personale docente e non docente degli asili nido e delle scuole dell'infanzia) che valorizzino le migliori pratiche sviluppate nelle diverse realtà operanti nel territorio nazionale, assicurando il coinvolgimento delle famiglie, degli operatori e degli enti territoriali;

secondo la Corte costituzionale, la competenza regionale in materia di « formazione professionale » non esclude la possibilità di un intervento del legislatore nazionale sulla base della competenza in altre materie, quali l'« ordinamento civile », purché la relativa normativa sia articolata « in modo da rispettare la competenza legislativa delle Regioni a disciplinare il concreto svolgimento sul loro ter-

ritorio delle attività di formazione professionale, e in particolare prevedere strumenti idonei a garantire al riguardo una leale collaborazione fra Stato e Regioni» (sentenza n. 50 del 2005);

rilevato altresì che l'articolo 2-*bis* prevede l'emanazione da parte del Ministro della salute, «previa intesa con le Regioni», di linee guida sulle modalità di visita nelle strutture socio-sanitarie, laddove, trattandosi di linee guida che devono assicurare un'uniformità di trattamento sul territorio nazionale, appare necessario prevedere un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

1) all'articolo 2, comma 1, lettera c), dopo la parola: «previsione» siano aggiunte le seguenti: « , nel rispetto delle competenze regionali, »;

2) all'articolo 2-*bis*, comma 1, le parole: «previa intesa con le Regioni» siano sostituite dalle seguenti: «previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome».

## ALLEGATO 2

**Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo (C. 4008 Governo, approvato dal Senato).**

**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il testo del disegno di legge del Governo C. 4008, approvato dal Senato, recante « Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo »;

richiamato il proprio parere espresso in data 14 luglio 2016, nel corso dell'esame del provvedimento al Senato;

considerato che il contenuto del provvedimento risulta riconducibile alle materie « norme processuali » e « ordinamento civile e penale », di competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.) e « tutela e sicu-

rezza del lavoro », di competenza concorrente tra Stato e Regioni (articolo 117, terzo comma, Cost.);

rilevata l'opportunità di integrare la cabina di regia che sovrintende alla Rete di lavoro agricolo di qualità con un rappresentante degli enti locali, anche in considerazione dell'articolazione in sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente osservazione:*

all'articolo 8, comma 1, lettera c), sia valutata l'opportunità di integrare la Cabina di regia che sovrintende alla Rete di lavoro agricolo di qualità con un rappresentante degli enti locali.

## ALLEGATO 3

**Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali,  
con particolare riguardo al ‘sistema delle conferenze’.****DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO****I N D I C E**

1. PREMESSA .....	130
2. IL SISTEMA DELLE CONFERENZE .....	131
2.1 Assetto attuale: introduzione .....	131
2.2 Composizione e attività delle Conferenze intergovernative ..	132
2.3 Le Conferenze orizzontali .....	133
2.4 La giurisprudenza costituzionale sulla centralità del “si- stema delle conferenze” nei rapporti tra Stato e autono- mie territoriali .....	134
2.5 Punti di forza e di debolezza del “sistema delle confe- renze” nel sistema attuale .....	137
3. LA RIFORMA COSTITUZIONALE <i>IN ITINERE</i> ED IL RAC- CORDO TRA LO STATO E GLI ENTI TERRITORIALI .....	141
3.1 Il Senato come Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali .....	142
3.2 Il ‘sistema delle conferenze’ a seguito della riforma costituzionale <i>in itinere</i> : soppressione o riordino .....	144
3.3 Le funzioni attribuite al Senato ed il riordino del “sistema delle conferenze” .....	147
3.3.1 La rappresentanza delle istituzioni territoriali e la composizione del Senato .....	148
3.3.2 Il raccordo e le altre funzioni attribuite al Senato ed il ‘sistema delle conferenze’ .....	153
3.3.3 La funzione legislativa .....	156
3.3.4 La funzione di partecipazione ai processi decisionali dell’Unione europea .....	157
3.3.5 L’attività di valutazione .....	159
3.4. Le modifiche al titolo V ed il principio di leale collabo- razione .....	161

4. PROPOSTE DI RIORDINO DELL'ASSETTO DELLE CONFERENZE .....	164
4.1. Proposte di riordino del sistema di raccordo a costituzione invariata .....	164
4.1.1 Attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 .....	164
4.1.2 La razionalizzazione delle attuali conferenze .....	165
4.1.3 Maggiore autonomia dall'Esecutivo .....	166
4.1.4 La rappresentanza degli enti locali .....	166
4.1.5 Istituzione della Conferenza degli Esecutivi .....	166
4.2 Proposte di riordino del 'sistema delle conferenze' nel nuovo assetto costituzionale .....	167
4.2.1 Proposte di riordino nell'ambito della funzione legislativa .....	174
4.2.2 Proposte di riordino nell'ambito della funzione regolamentare e della funzione amministrativa .....	174
4.2.3 Ulteriori proposte di riordino: .....	176
a) nell'ambito della funzione di valutazione .....	176
b) nell'ambito della partecipazione ai processi decisionali dell'Unione europea .....	176
4.2.4 Proposte di coordinamento fra il Senato e il 'sistema delle conferenze' .....	177
4.2.5 La Commissione bicamerale per le questioni regionali nell'ambito della riforma .....	180
5. PROFILI DI DIRITTO COMPARATO .....	181
5.1 Premessa .....	181
5.2. Sulla provenienza dei componenti delle Camere territoriali .	181
5.3. Sul sistema delle conferenze .....	184
5.4 Sulle forme di partecipazione delle seconde camere alle politiche UE .....	187
5.5 Sulla cosiddetta « clausola di supremazia » .....	190
5.6 Sulle procedure di negoziazione tra lo Stato e le autonomie territoriali .....	191
5.7 Sulla Conferenza delle Assemblee legislative regionali ...	193
6. CONCLUSIONI .....	194
6.1. Prospettive a Costituzione vigente: possibili interventi di riordino del sistema di raccordo tra Stato e autonomie ...	194
6.2. Prospettive a Costituzione modificata: la revisione del sistema di raccordo tra Stato e autonomie .....	196

## 1. PREMESSA

La Commissione parlamentare per le questioni regionali, contestualmente al raggiungimento di uno stadio avanzato dell'iter di esame del disegno di legge di riforma costituzionale – ora approvato in via definitiva dalle Camere ed in attesa dello svolgimento del *referendum* approvativo – ha fatto propria l'esigenza di una riflessione sistematica sulle forme di raccordo fra Stato e autonomie territoriali, alla luce del ruolo che la riforma attribuisce al Senato, con specifico riferimento alle funzioni di rappresentanza delle istituzioni territoriali e di raccordo tra gli enti costitutivi della Repubblica. A tal fine in data 11 novembre 2015 la Commissione ha deliberato l'avvio dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali con particolare riguardo al « sistema delle conferenze ».

L'indagine si è mossa con un duplice obiettivo: da un lato, verificare l'impatto delle nuove disposizioni costituzionali (qualora il *referendum* abbia un esito approvativo della riforma costituzionale *in itinere*) sul sistema vigente, al fine di offrire elementi utili per un incisivo riordino delle forme di raccordo, tenendo conto anche dei punti di forza e di debolezza dell'attuale "sistema delle conferenze"; dall'altro, acquisire elementi istruttori utili (nell'eventualità che il *referendum* non abbia esito approvativo) per verificare se – ad oltre trentadue anni dall'istituzione della Conferenza Stato-Regioni e dopo alcuni tentativi di riforma – sia opportuno, ed eventualmente secondo quali linee direttrici, un riordino complessivo delle Conferenze a Costituzione vigente.

La Commissione ha dedicato allo svolgimento dell'indagine conoscitiva 20 sedute dall'13 gennaio al 21 luglio 2016, nelle quali sono stati ascoltati rappresentanti del Governo (Maria Elena Boschi, ministra per le riforme costituzionali e per i rapporti con il Parlamento, Angelino Alfano, ministro dell'interno, Beatrice Lorenzin, ministra della salute, Gianclaudio Bressa,

sottosegretario di Stato per gli affari regionali e le autonomie, Enrico Costa, ministro per gli affari regionali e le autonomie), professori esperti della materia (Franco Bassanini, Raffaele Bifulco, Guido Rivosecchi, Luca Castelli, Massimo Carli, Paolo Caretti, Antonio D'Atena, Marco Olivetti, Marcello Cecchetti, Alessandro Morelli, Simone Pajno, Stelio Mangiameli, Luciano Vandelli, Massimo Luciani, Enzo Moavero Milanesi, Jörg Luther, Anna Mastromarino, Nicola Lupo), la Corte dei conti (Raffaele Squitieri, presidente della Corte dei conti), rappresentanti degli organi portatori degli interessi delle autonomie territoriali (Franco Iacop, coordinatore della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, Stefano Bonaccini, presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Matteo Ricci, vicepresidente dell'ANCI, Giuseppe Rinaldi, presidente dell'UPI Lazio, Enrico Borghi, presidente dell'UNCCEM), funzionari del governo e delle conferenze (Guido Carpani, consigliere della Presidenza del Consiglio dei ministri, Marcello Mochi Onori, segretario generale della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Antonio Naddeo, direttore della Conferenza Stato-Regioni, Paolo Pietrangelo, direttore generale della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome).

La Commissione si è altresì avvalsa della consulenza, a titolo gratuito, del professor Giacomo D'Amico, del dottor Antonino Iacoviello, dell'avvocato Giuseppe Ribaudò, del professor Gaetano Armao, della consigliera Donatella Scandurra e della dottoressa Maristella Vicini.

Nel corso dello svolgimento dell'indagine, come sarà illustrato nel prosieguo del documento, è emerso che la riforma costituzionale non impone la soppressione del "sistema delle conferenze". Piuttosto, una convivenza fra il « nuovo » Senato e le conferenze è ritenuta opportuna in una prospettiva di sistema. Del resto, nei sistemi federali e regionali, anche in quelli caratterizzati da una consolidata presenza

di Camere delle autonomie territoriali, si registra una pluralità di sistemi di raccordo.

Ciò premesso, la riforma costituzionale pone tuttavia in modo ineludibile l'esigenza di procedere ad una riflessione sulle funzioni del sistema delle Conferenze, per la definizione del quale occorre muovere dal ruolo che la Costituzione attribuisce al « nuovo » Senato. Occorre, in sostanza, partire dalla finalità stessa della riforma di superare una delle principali criticità del regionalismo italiano, riconducibile all'assenza di sedi e istituti di cooperazione tra Stato e autonomie nella formazione delle leggi e nella definizione delle politiche pubbliche.

La Corte costituzionale (nella sentenza n. 6 del 2004) ha del resto riconosciuto alle Conferenze il ruolo di sede di raccordo e perseguimento della leale collaborazione, nei casi di intervento dello Stato nelle materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni, fondandolo sulla « perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi » idonea a garantire le autonomie territoriali. Assenza dovuta anche, come noto, alla mancata attuazione della disposizione costituzionale (articolo 11, commi 1 e 2<sup>(1)</sup>, della legge costituzionale n. 3 del 2001), che prevede la possibilità di integrare la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni, Province autonome ed enti locali e attribuisce ai pareri resi dalla medesima Commissione, così

(1) Art. 11. – « 1. Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. 2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti ».

integrata, su disegni di leggi vertenti su materie di competenza concorrente o atinenti alla finanza regionale e locale, un valore rinforzato (nello stesso senso, cfr. anche sentenze n. 7/2016, n. 278/2010, n. 401/2007, n. 383/2005).

L'esigenza di porre mano ad una rivisitazione dell'attuale sistema di raccordo, come è emerso nell'ambito della procedura informativa, si impone, tuttavia, anche a prescindere dalla riforma costituzionale e, pertanto, anche dall'esito del referendum costituzionale.

Nel prosieguo del Documento, si svolgerà preliminarmente un inquadramento dell'assetto attuale delle Conferenze e del ruolo svolto sino ad oggi, con particolare riferimento ai punti di forza e debolezza del sistema. A seguire, sarà valutato l'impatto dell'eventuale approvazione della riforma costituzionale, soffermandosi in particolare sul rapporto tra il nuovo Senato ed il "sistema delle conferenze". Si darà dunque conto delle proposte che sono emerse nel corso delle audizioni in entrambe le ipotesi (Costituzione vigente e Costituzione modificata). Per completare il quadro, ci si soffermerà sui profili di diritto comparato rilevanti ai fini delle tematiche trattate dall'indagine conoscitiva.

## 2. IL SISTEMA DELLE CONFERENZE

### 2.1 Assetto attuale: introduzione

Con il termine "sistema delle conferenze" ci si riferisce ai seguenti tre organismi intergovernativi a composizione mista, costituiti da rappresentanti dello Stato e delle autonomie territoriali: la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (d'ora innanzi Conferenza Stato-Regioni); la Conferenza Stato – Città ed autonomie locali; la Conferenza unificata. Si tratta di organismi che, nell'assetto costituzionale vigente, rappresentano le sedi istituzionali privilegiate di confronto e raccordo tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali.

Alle conferenze intergovernative, si affiancano le conferenze cosiddette orizzontali (per distinguerle dalle precedenti in cui prevale il carattere verticale), in cui il raccordo è fra gli enti territoriali stessi. Fra queste si distinguono la Conferenza delle Regioni e delle province autonome e la Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Ad esse si aggiungono ulteriori forme di organizzazione riguardanti gli enti locali, realizzate dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCCEM. Si tratta in questo caso di associazioni di carattere privatistico, che hanno spesso peraltro trovato un riconoscimento a livello legislativo nell'ambito delle procedure concernenti gli enti territoriali.

Sin dall'inizio degli anni Ottanta si era avvertita l'esigenza di istituire sedi di confronto e coordinamento fra lo Stato e le autonomie territoriali, in un quadro costituzionale che non contemplava una Camera in rappresentanza delle autonomie, né specifici meccanismi di raccordo politico-istituzionale con i territori.

La prima ad essere istituita è stata la Conferenza Stato-Regioni, con il DPCM 12 ottobre 1983, e, a seguire, negli anni Novanta sono state introdotte nell'ordinamento la Conferenza Stato-Città, con DPCM 2 luglio 1996, e la Conferenza unificata, con il decreto legislativo n. 281 del 1997.

Il "sistema delle conferenze" è attualmente disciplinato, per gli aspetti generali, dall'articolo 12 della legge n. 400 del 1988 (con riferimento alla Conferenza Stato-Regioni) e dal decreto legislativo n. 281 del 1997, ai quali si affiancano disposizioni integrative di rango legislativo su specifici aspetti, come ad esempio la legge n. 234 del 2012, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, che attribuisce un ruolo di rilievo alle conferenze nel dialogo con l'Unione europea.

Come è stato segnalato anche nel corso delle audizioni, le disposizioni che disciplinano la composizione ed il funziona-

mento del sistema non sono mai state adeguate alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che, nel 2001, ha profondamente modificato l'ordinamento costituzionale delle autonomie territoriali e, conseguentemente, ha inciso sul sistema dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali medesime.

## 2.2 Composizione e attività delle Conferenze intergovernative

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (Conferenza Stato-Regioni), istituita presso la Presidenza del Consiglio, è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali ovvero, se tale incarico non è attribuito, da altro Ministro.

Ne fanno parte i Presidenti delle Regioni a statuto speciale e ordinario e i Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Alle riunioni della Conferenza sono invitati, dal Presidente del Consiglio, i Ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno, nonché rappresentanti di amministrazioni dello Stato e di enti pubblici (articolo 12, comma 2, della legge n. 400 del 1988).

La Conferenza Stato-città e autonomie locali, secondo la normativa vigente, è «presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali nella materia di rispettiva competenza; ne fanno parte altresì il Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, il Ministro delle finanze, il Ministro dei lavori pubblici, il Ministro della sanità, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI), il Presidente dell'Unione province d'Italia (UPI) e il Presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCCEM). Ne fanno parte inoltre quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI. Dei quattordici sindaci designati

dall'ANCI cinque rappresentano le città individuate, dall'articolo 17 della legge n. 142 del 1990» (poi confluito nell'articolo 22 del Tuel), come centro delle aree metropolitane. «Alle riunioni possono essere invitati altri membri del Governo, nonché rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici» (articolo 8, comma 2, del decreto legislativo n. 281 del 1997).

La *Conferenza unificata* è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è conferito, dal Ministro dell'interno.

Ne fanno parte i componenti della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-città e autonomie locali (articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997).

Quanto all'attività svolta dal 'sistema delle conferenze' intergovernative, essa si esplicita essenzialmente attraverso i pareri (facoltativi od obbligatori), le intese (che rivestono un carattere obbligatorio), gli accordi (che hanno un carattere facoltativo), le deliberazioni, le designazioni, oltre ad attività di scambio di dati e informazioni.

Il segretario *pro tempore* della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata, nella propria audizione, ha richiamato le statistiche riguardanti il lavoro svolto dalle due Conferenze. Nel 2014 sono state svolte 21 sedute della Conferenza Stato-Regioni, con 221 ordini del giorno iscritti e 196 atti adottati; nel 2015 le sedute della Conferenza Stato-Regioni sono state 22, 302 gli ordini del giorno iscritti e 239 gli atti adottati.

L'attività preponderante della Conferenza è quella sulle intese e sugli accordi. Nel 2014 le intese raggiunte sono state 72 e le mancate intese 5, mentre nel 2015 sono state 91 le procedure avviate per addivenire ad intese, con 2 mancate intese. Gli accordi sono stati 20 nel 2014 e 31 nel 2015.

L'attività della Conferenza si estrinseca altresì in pareri su disegni di legge e su

decreti-legge del Governo. Nel 2014 i pareri della Conferenza Stato-Regioni sono stati 50, nel 2015 sono stati 65.

L'attività più rilevante è proprio quella sulle intese, che si esplicita nella normazione secondaria, mentre i pareri vengono dati sulla normazione primaria e le intese e gli accordi vengono fatti su atti regolamentari, su attività di raccordo tra lo Stato e le Regioni.

Per quanto riguarda la Conferenza unificata, i dati sono i seguenti: 19 sedute nel 2014 e 14 nel 2015, 193 gli ordini del giorno iscritti nel 2014, 188 nel 2015, 162 gli atti adottati nel 2014, 136 nel 2015. Le intese sono state 39 nel 2014, anno in cui non c'è stata alcuna mancata intesa, mentre sono state 28 nel 2015, di cui una mancata intesa; gli accordi sono stati 15 nel 2014 e 12 nel 2015.

### 2.3 Le conferenze orizzontali

La *Conferenza delle Regioni e delle Province autonome* si è costituita, con la denominazione di Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, nel 1981, nella persona dei Presidenti delle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e dei Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, con l'obiettivo di operare come momento di raccordo delle Regioni con il Governo nazionale, con il Parlamento, con il sistema degli Enti locali» (Atto costitutivo, Pomezia 1981).

Nel 2005, la Conferenza – il cui funzionamento fino ad allora era stato demandato alla prassi – ha adottato un proprio regolamento, poi integrato da Linee interpretative.

All'articolo 1 del Regolamento vengono elencate le finalità della Conferenza: a) definire, promuovere posizioni comuni su temi di interesse delle Regioni, elaborare documenti e proposte al fine di rappresentarli al Governo, al Parlamento, agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni comunitarie; b) predisporre pa-

neri e basi di intesa in osservanza della legislazione vigente; c) favorire il raccordo con le autonomie locali a livello nazionale.

I lavori dell'Assemblea sono programmati anche in relazione alle riunioni delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata.

Appare rilevante sottolineare che è nell'ambito della Conferenza delle Regioni che maturano le valutazioni e gli indirizzi politici regionali che vengono successivamente rappresentate al Governo nell'ambito delle riunioni della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata.

La *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome*, istituita nel 1994, si compone dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province ed ha come finalità la valorizzazione del ruolo istituzionale delle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome. È sede di coordinamento e scambi di esperienze per le attività di interesse delle Assemblee legislative e promuove gli opportuni raccordi con le Assemblee legislative di ambito nazionale, comunitario e internazionale.

In particolare, svolge funzioni propositive e consultive nei confronti delle Assemblee elettive e costituisce sede di riferimento per i rapporti delle Regioni con le Assemblee parlamentari nazionali ed europea; interagisce con le Commissioni parlamentari in ordine a tutti i temi di competenza; si relaziona con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni d'Europa (CALRE) e con il Parlamento europeo, nonché con altri coordinamenti internazionali di omologhe istituzioni legislative.

Di particolare rilievo appare il ruolo svolto dalla Conferenza ai fini dell'armonizzazione nell'attuazione a livello regionale di alcune politiche nazionali particolarmente delicate, come segnalato, nel corso dell'audizione, dal direttore generale *pro tempore* della Conferenza, il quale a titolo esemplificativo ha richiamato il decreto-legge Monti n. 174 del 2012. Al riguardo, ha segnalato come l'autonomia regionale è tanto più forte quanto più è

armonizzata: è dunque fondamentale avere una sede in cui procedere a scelte condivise.

Significativo, come rilevato sempre dal direttore generale *pro tempore* della Conferenza, il rapporto instaurato con la Corte dei conti, ed in particolare il coordinamento tra la sezione delle autonomie e il sistema delle Assemblee per quanto riguarda tutta la fase dei controlli, avviato appunto con il decreto-legge n. 174 e con l'entrata in vigore dell'armonizzazione di carattere anche finanziario. Tale rapporto ha poi trovato un riconoscimento a livello legislativo con l'approvazione, nel corso dell'esame parlamentare del decreto legge n. 113 del 2016, dell'articolo 10-*bis* che consente alla Conferenza di richiedere pareri alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica.

Va segnalata infine l'attività di collaborazione della Conferenza con il Senato nell'ambito della fase ascendente della normativa dell'Unione europea, con la XIV Commissione e con le altre Commissioni parlamentari, anche relativamente ad alcuni *early warning*.

Un altro versante di rilievo su cui le Assemblee regionali hanno molto investito negli ultimi anni, come rilevato anche dal direttore generale *pro tempore* della Conferenza, è stato il tema della valutazione delle politiche pubbliche.

#### 2.4 *La giurisprudenza costituzionale sulla centralità del "sistema delle conferenze" nei rapporti tra Stato e autonomie territoriali*

Come diffusamente ricordato nel corso delle audizioni, l'evoluzione normativa, la giurisprudenza costituzionale e la prassi hanno complessivamente contribuito al considerevole ampliamento degli ambiti di intervento delle Conferenze, rispetto al momento della loro istituzione e pur in assenza di un riconoscimento costituzio-

nale del ruolo svolto<sup>(2)</sup>. Più in generale, il “sistema delle conferenze” ha indubbiamente acquisito un ruolo centrale e strategico nel raccordo politico-istituzionale tra Stato ed autonomie territoriali.

Come osservato dal sottosegretario Bressa nel corso dell’audizione, le caratteristiche del regionalismo italiano aiutano a comprendere le ragioni e l’attuale assetto del ‘sistema delle conferenze’ imperniato sulla Conferenza Stato-Regioni, sulla Conferenza unificata e sulla Conferenza Stato-città: « da un lato, l’assenza di una seconda Camera capace di dare voce al centro degli interessi territoriali, dall’altro, il forte rilievo assunto dai comuni, riconosciuto dalla Costituzione, in particolare dall’articolo 118, primo comma ». Occorre inoltre tener presente che il sistema è nato e si è poi assestato grazie al decreto legislativo n. 281 nel 1997, sulla base di un assetto normativo diverso e comunque antecedente rispetto a quello venuto fuori con le riforme costituzionali del 1999 e del 2001.

Il ruolo strategico di raccordo svolto dalle Conferenze non ha tuttavia impedito finora un consistente contenzioso presso la Corte costituzionale, che ha evidenziato limiti nella capacità del sistema di assicurare in talune occasioni la necessaria composizione degli interessi politici.

La mancata costituzione di una Camera legislativa in rappresentanza degli enti territoriali e la mancata introduzione di specifici strumenti di raccordo fra i vari livelli di governo hanno determinato la pressoché esclusiva titolarità in capo al “sistema delle conferenze” delle funzioni di coordinamento tra i diversi livelli di governo.

Anche prima della riforma del 2001, la Corte costituzionale ha fatto applicazione, in molteplici pronunce, del principio di leale collaborazione, desumendolo dal tenore dell’articolo 5 della Costituzione, e, in particolare, dal carattere di unità ed indivisibilità della Repubblica, che richiede l’esigenza di perseguire una composizione

di interessi degli enti che, ai sensi dell’articolo 114 della Costituzione, la costituiscono. Nella sentenza n. 242 del 1997, la Corte riconosce che il principio di leale cooperazione « deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrono o si intersechino, imponendo un temperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, « riconosce e promuove le autonomie locali », alle cui esigenze « adegua i principi e i metodi della sua legislazione » (articolo 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l’arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni ».

Dopo l’approvazione nel 2001 della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, il problema principale posto dalla nuova ripartizione di attribuzioni legislative tra Stato e Regioni è stato quello di determinare la linea di demarcazione tra competenza statale e competenza regionale.

La complessità dei fenomeni sociali oggetto di disciplina legislativa rende infatti molto spesso difficile la riconduzione *sic et simpliciter* di una normativa ad un’unica materia, determinandosi invece un intreccio tra diverse materie e diversi livelli di competenza che la Corte stessa non ha esitato a definire inestricabilmente « commiste » (sentenza n. 250/2015; *ex plurimis*, sentenze n. 213/2006, n. 133/2006, n. 431, n. 231/2005; n. 219/2005, n. 50/2005, n. 308/2003).

In questi casi il principio-cardine su cui ha fatto leva la giurisprudenza della Corte costituzionale per risolvere i frequenti casi di intersezione e sovrapposizione tra competenze statali e competenze regionali, nei casi in cui non sia possibile individuare una materia prevalente, è stato nuovamente 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 coinvol-

(2) In proposito, si rammenta che anche la riforma costituzionale *in itinere* non fa menzione del “sistema delle conferenze”.

gimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenza n. 50/2005; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 44/2014, n. 234/2012, n. 187/2012, n. 88/2009, n. 50/2008, n. 213/2006, n. 133/2006, n. 231/2005, n. 219/2005).

Oltre che nelle ipotesi di « concorrenza di competenze », il principio di leale collaborazione viene richiamato dalla Corte costituzionale nei casi di cd. « attrazione in sussidiarietà » (o « chiamata in sussidiarietà »), ossia nei casi in cui, « allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato, oltre che ad accentrare siffatto esercizio ai sensi dell'articolo 118 Cost., anche a disciplinarlo per legge, e ciò anche quando quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale ». Peraltro, per configurare questa deroga agli ordinari criteri di riparto delle competenze legislative « è necessario — stante la rilevanza dei valori in gioco — per un verso, che la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e rispondente a ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto; per altro verso, che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate nello svolgimento delle funzioni allocate in capo agli organi centrali, in modo da temperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni stesse (sentenza n. 261 del 2015; nello stesso *ex plurimis*, sentenze n. 179 e n. 163 del 2012, n. 232 del 2011, sentenze n. 374 e n. 88 del 2007, n. 303 del 2003).

Nella giurisprudenza costituzionale in materia di Titolo V sono dunque numerosissimi i casi in cui è emersa la necessità di attivare procedimenti destinati ad integrare il parametro della leale collaborazione, in particolare attraverso il 'sistema delle conferenze'. Il 'sistema delle conferenze' costituisce infatti il « luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti » (sentenza n. 21/2016), ove « si sviluppa il con-

fronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate » (sentenza n. 31/2006, nello stesso senso, *ex multis*, sentenza n. 114/2009).

Una nutrita giurisprudenza costituzionale dunque ha spesso richiesto per l'adozione di una disciplina, segnatamente di carattere regolamentare, in ambiti normativi di pertinenza regionale, la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, al fine di garantire un contemperamento tra potestà statali e prerogative regionali.

L'intesa è stata talora costruita — soprattutto in una prima fase della giurisprudenza costituzionale — come intesa « forte », con un livello di codecisione paritaria tra Stato e Regioni (sentenza n. 383 del 2005); in tal caso, il mancato raggiungimento dell'intesa costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento (sentenza n. 6 del 2004).

In una seconda fase la Corte costituzionale ha ritenuto che la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una « drastica previsione » della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, reputando necessarie « idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze » (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2016, n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sentenze n. 165/2011 n. 33/2011). Allorquando, invece, l'intervento unilaterale dello Stato venga prefigurato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, è violato il principio di leale collaborazione con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale (sentenze n. 39/2013 e n. 179/2012); infatti il mero decorso del tempo « per sua natura prescinde completamente dall'osservanza, da parte di Stato e Regioni, di comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione ».

In un caso, la Corte non ha inoltre ritenuto sufficiente la previsione che il Consiglio dei ministri deliberi, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, che non « può essere considerata valida sostituzione dell'intesa, giacché trasferisce nell'ambito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità » (sentenza n. 165 del 2011).

Anche con riferimento all'« attrazione in sussidiarietà », la Corte ha inoltre ripetutamente affermato la necessità di una disciplina che contempra, nel percorso attuativo, l'intesa, imposta dal « principio di lealtà » (sentenze n. 131/2016, n. 7/2016, n. 261/2015, n. 278/2010, n. 383/2005, n. 6/2004 e n. 303/2003).

In altri casi di minore impatto sulle competenze regionali, la Corte ha invece ritenuto sufficiente l'acquisizione di un parere della Conferenza (sentenze n. 232/2009 e n. 200/2009). In particolare, « nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio » (sentenze n. 62/2013, n. 265/2011, n. 254/2010, n. 182/2006, n. 336/2005 e n. 285/2005).

La giurisprudenza costituzionale è invece costante nell'escludere l'applicazione del principio di leale collaborazione all'esercizio del potere legislativo. Secondo la Corte, infatti, « l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione ». Meccanismi cooperativi potrebbero applicarsi ai procedimenti legislativi solo in quanto la loro osservanza fosse prevista da una fonte costituzionale, in grado di vincolare il legislatore statale (sentenza n. 250 del 2015; nello stesso

senso, *ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014; n. 112 del 2010, n. 249 del 2009, n. 159 del 2008).

### 2.5 Punti di forza e di debolezza del "sistema delle conferenze" nel sistema attuale

Nel corso delle audizioni è stato unanimemente riconosciuto l'importante ruolo svolto dal 'sistema delle Conferenze' nell'ambito dell'attività di raccordo fra Stato ed enti territoriali.

Nelle parole del ministro Costa, « come ha riconosciuto la Corte costituzionale in numerose sentenze, fra le quali la famosa n. 31 del 2006, (...) proprio il 'sistema delle conferenze' è diventato una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate a integrare il parametro della leale collaborazione che per il giudice delle leggi è l'architrave sul quale, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001, si regge la Repubblica. Non va dimenticata neppure l'importanza assegnata dalla Corte costituzionale al 'sistema delle conferenze', considerato come la base fondamentale di un corretto rapporto tra Stato, Regioni e autonomie locali, giunta fino ad affermare l'illegittimità, per interposta violazione dell'articolo 76 della Costituzione, di un decreto delegato adottato in difformità dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza prevista dalla relativa legge di delega ».

Fra i principali elementi di forza, il Ministro ha affermato che il 'sistema delle conferenze', pur adottato prima della riforma costituzionale del Titolo V, si è dimostrato, nella sua flessibilità e nell'ampio spettro delle sue competenze, un'istituzione fondamentale per consentire l'attuazione della nuova normativa costituzionale, in molti casi alleggerendo anche la possibile conflittualità tra legislatori.

Il ministro Alfano, a sua volta, ha sottolineato la valenza positiva del contributo che le Conferenze sono state in grado di apportare alla coesione istituzionale e alla leale cooperazione tra i diversi livelli di governo. Il ministro, quale Presidente

della Conferenza Stato-città, ha ricordato come in seno alla stessa « sovente trovano risposta concreta e immediata problemi di funzionamento delle amministrazioni locali. Anche attraverso tale organismo, che riesce a garantire efficacemente il sistema di interlocuzione tra centro e territorio, si manifesta la prossimità degli apparati governativi centrali rispetto alle istituzioni e alle comunità locali ».

Con riferimento al sistema di raccordo nel suo complesso, il ministro Costa e il sottosegretario Bressa hanno segnalato tuttavia l'inidoneità delle Conferenze, nella loro configurazione attuale, a poter essere sede di confronto fra il Governo nazionale e gli Esecutivi territoriali sulle politiche pubbliche nazionali, sulle priorità e sulle scelte necessarie per attuarle. Sarebbe a loro avviso importante poter contare su una conferenza degli Esecutivi, composta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Presidenti delle Giunte regionali e delle due Province di Trento e Bolzano, simile a quelle operanti in Stati federali, come l'Australia e il Canada.

Anche la ministra Lorenzin ha sottolineato il rilievo dell'attività svolta dal 'sistema delle conferenze', rilevando come molte delle criticità derivanti dall'assetto delle competenze in materia di tutela della salute, delineato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, siano state risolte in quella sede. In particolare, ha richiamato tre settori di interesse del Ministero della salute per cui il ruolo della Conferenza è stato determinante a Costituzione vigente: la definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA); la determinazione del fabbisogno sanitario nazionale e il relativo riparto tra le Regioni, nonché l'approntamento di strumenti e procedure per il ripiano dei disavanzi sanitari (il riferimento è ai c.d. piani di rientro); la stipulazione dei c.d. Patti per la salute (per le ragioni specifiche che hanno reso necessario il frequente ricorso alla concertazione in sede di Conferenza Stato-Regioni, si rinvia alla memoria depositata dal Ministro, ed in particolare alle pagine 10 e ss.).

Sulla base di tali considerazioni, ha rilevato che, a Costituzione vigente, la Conferenza Stato-Regioni rappresenta l'unico or-

ganismo in grado di assicurare, a livello istituzionale, il raccordo e la negoziazione tra livelli di governo.

Ciò premesso, secondo la ministra 'il sistema delle conferenze' dimostra inevitabili limiti consistenti soprattutto nell'appesantimento dei processi decisionali, anche nei casi in cui sarebbe invece necessaria una maggiore celerità e immediatezza nell'assunzione delle decisioni. Appesantimento peraltro imputabile all'assetto istituzionale in tema di rapporti tra i diversi livelli di governo ed al riparto delle competenze, che ha comportato un intreccio di competenze dei vari livelli e, per conseguenza, un frequente ricorso alla concertazione.

La lentezza delle procedure per arrivare all'accordo tra i diversi livelli di governo condiziona negativamente il processo decisionale, soprattutto quando si tratta di fare riforme che, ad esempio, devono tener conto dello sviluppo tecnico-scientifico; in tali casi, il modello organizzativo non consente di agire nei tempi stretti necessari per il migliore effetto delle decisioni.

Quanto alla ministra Boschi, pur riconoscendo l'importante ruolo svolto dal 'sistema delle Conferenze', ha richiamato l'opportunità offerta dalla riforma costituzionale *in itinere* di assicurare, attraverso il Senato, maggiore trasparenza riguardo all'esercizio delle funzioni di raccordo rispetto a quanto assicurato dall'attuale sistema ed in particolare dai lavori della Conferenza Stato-Regioni, « rispetto ai quali la dottrina ha rilevato l'opacità del processo decisionale, in quanto caratterizzato da forme di trasparenza meno forti rispetto a quelle che possono assicurare i lavori parlamentari ».

Il sottosegretario Bressa – dopo aver a sua volta dato atto degli indiscutibili meriti delle conferenze – ha osservato che uno dei limiti dell'attuale sistema è dato dall'ampiezza ed eterogeneità degli ordini del giorno, « nel senso che su trenta punti all'ordine del giorno, un paio possono avere un significato perché o preludono a un'intesa o pongono un tema rilevante, mentre gli altri concernono tutti atti di attuazione amministrativa di previsioni di legge o di pareri su adeguamenti normativi alla normativa europea ». In quella sede il Sottosegretario ha

colto l'occasione per respingere le critiche in ordine alla scarsa trasparenza dell'attività del 'sistema delle conferenze', sottolineando che « tutti gli atti della Conferenza sono pubblici e accessibili in via telematica, perché a distanza di due o tre giorni vengono pubblicati: l'accesso, come per tutte le altre attività amministrative, dà la possibilità di vedere la documentazione alla base delle decisioni assunte ».

Il sottosegretario ha fatto poi presente che il 'sistema delle conferenze' prevede una specializzazione per materie, che consente di arrivare in sede plenaria dopo che le pratiche sono state istruite dalle varie Commissioni tecniche, composte dai rappresentanti delle Regioni e dai rappresentanti delle amministrazioni interessate. Si tratta di un sistema presente in altri sistemi ordinamentali, come ad esempio in Belgio, in cui « il sistema è stato formalizzato e vi è una Commissione che si occupa delle infrastrutture e delle ferrovie, una della scuola e così via ». Con riguardo alla riflessione in ordine al riordino del richiamato sistema, occorrerà a suo avviso procedere « senza immaginarne uno diverso, altrimenti si corre il rischio che uno strumento di coordinamento diventi uno strumento di assembramento e che vi siano troppi luoghi in cui si cerca di trovare una sintesi, nessuno dei quali è in grado di farlo ».

Anche l'ANCI ha evidenziato nel corso dell'audizione l'importante contributo svolto sino ad oggi dal 'sistema delle conferenze' in quanto sede permanente di confronto, sulla base del principio di leale collaborazione fra gli enti costitutivi della Repubblica, per l'elaborazione delle politiche pubbliche nelle materie di interesse e, attraverso gli strumenti assegnati dalla legge (accordi, intese, deliberazioni), per la composizione di questioni che altrimenti sfocerebbero in contenziosi.

Un modello di concertazione che, ad avviso dell'ANCI, assicura flessibilità e rapidità di decisione, una posizione paritaria delle diverse componenti, nonché trasparenza, capacità di veicolare e comunicare alle autonomie territoriali le decisioni assunte. Secondo l'ANCI, si tratta di una caratteristica molto importante che va considerata, anche

alla luce della rilevanza finanziaria delle decisioni che vengono assunte e della possibilità di assicurare un confronto chiaro, evitando scambi *one to one* con Regioni o Comuni, consentendo la ricerca di una soluzione di sintesi delle diverse istanze.

Ancora, l'ANCI ha aggiunto che un altro aspetto meritevole di particolare considerazione attiene alla ricerca di una sintesi il più possibile condivisa tra le componenti e all'interno delle stesse (Stato, Regioni ed Enti locali), grazie alla prevalenza di posizioni sostanzialmente unitarie, a prescindere dalle differenze di carattere politico.

Tuttavia, come ha sottolineato il vicepresidente Ricci, il "sistema delle conferenze", pur avendo dato un contributo molto importante e positivo, va modificato e snellito, collegando tale esigenza anche con quella di assicurarne la coerenza con la nuova configurazione del Senato. È del resto atteso da tempo un riordino del sistema per l'adeguamento al quadro costituzionale vigente.

L'UNCCEM ha ricordato che all'epoca della prima istituzione delle Conferenze si pensava ad un sistema di relazioni e di confronto fra Stato e autonomie locali, come tappa intermedia che preludebbe al raggiungimento di un livello più compiuto e più strutturato attraverso l'istituzione del Senato delle autonomie.

Il mancato completamento del percorso ha comportato nel tempo l'emersione di due limiti strutturali del "sistema delle conferenze": il primo è che nel "sistema delle conferenze" si sono progressivamente riversate funzioni che avrebbero dovuto essere affidate invece alla seconda Camera; il secondo è l'eccessivo numero di competenze ad esse attribuite. Allo stato attuale, infatti, il 'sistema delle conferenze' passa dall'analisi di provvedimenti di altissima rilevanza (dal DEF, alla legge di stabilità, alle riforme costituzionali) fino alla formulazione di pareri su questioni di interesse di singoli Comuni (es. localizzazione di discariche). Nel tempo, ad avviso dell'UNCCEM, il ruolo delle Conferenze si è così « affievolito », fino ad arrivare alla prevalenza della mera espressione di pareri spesso superati unilateralmente dal Governo.

ANCI, UPI ed UNCEM sostengono che il “sistema delle conferenze” debba evolvere a strumento di reale confronto fra i livelli di Governo del Paese su poche, ma ben circostanziate, materie.

Nel corso delle audizioni, anche dai contributi della dottrina è emerso il ruolo strategico del ‘sistema delle conferenze’ svolto sino ad oggi e come esso abbia assicurato il raccordo tra Stato e Regioni, superando le logiche di appartenenza politica, a favore dell’effettiva emersione degli interessi dei territori (Carpani). La funzione più rilevante è stata appunto individuata in « una forma di supplenza della rappresentanza territoriale » (Mangiameli); in questi venti anni le Conferenze sono state infatti caricate anche di compiti e di funzioni che derivano dall’assenza di un organo preposto al raccordo a livello delle scelte di politiche pubbliche e a livello della legislazione (Bassanini).

È stato poi ricordato che l’assetto attuale delle conferenze funziona anche come sede di raccordo con le istituzioni che rappresentano le Regioni (Conferenza delle Regioni, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, in qualche caso) (D’Atena).

Quanto alle criticità dell’attuale ‘sistema delle conferenze’, secondo il professor Mangiameli, la principale consiste nell’assenza di autonomia rispetto al Governo.

Il professor Rivosecchi ha condiviso tale rilievo, soffermandosi sulla carenza di autonomia e indipendenza (incardinamento presso la Presidenza del Consiglio, con le relative conseguenze sulla definizione dell’ordine del giorno, procedure decisionali, attività di segreteria, ecc.) ed ha altresì rilevato la debolezza di un sistema decisionale rimesso all’informalità<sup>(3)</sup>.

(3) Con riferimento alle modalità con cui è definito l’ordine del giorno, delle Conferenze, tale compito è attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri o al ministro delegato. In proposito, si registra tuttavia nella prassi una sostanziale codecisione attraverso il coinvolgimento della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

Quanto alle modalità di votazione, così come peraltro di verbalizzazione dei lavori, esse sono prevalentemente demandate alla prassi. In Conferenza Stato-Regioni, le Regioni non esercitano il voto singolarmente e la posizione delle stesse, precedentemente raggiunta in Conferenza dei Presidenti delle Regioni, è infatti rappresentata da un portavoce. Con

È stata inoltre richiamata la cosiddetta « fuga dalle Conferenze », ossia la sempre più accentuata tendenza delle Regioni a cercare un’interlocuzione diretta con il Parlamento o a concludere atti di raccordo con associazioni di rappresentanza territoriale che vengono conclusi in Conferenza delle Regioni e poi formalizzati in Conferenza Stato-Regioni (Bifulco).

Si è osservato che il “sistema delle conferenze” è stato spesso anche utilizzato dal Governo al fine di guadagnarsi il consenso delle autonomie territoriali su provvedimenti normativi che quest’ultimo ha inteso adottare, favorendo « l’abuso della delega » da parte del Governo (Bifulco).

A conferma delle difficoltà incontrate dal sistema delle Conferenze, è stato ricordato che la legge delega sul federalismo fiscale (legge n. 42/2009) ha previsto dei succedanei di queste, quali la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, la Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale e la Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica (Bifulco).

Vi è poi chi ha espresso dissenso per una delle richiamate critiche, sostenendo che l’attuale collocazione del ‘sistema delle conferenze’ presso la Presidenza del Consiglio non ne lederebbe l’autonomia e

riferimento infine alle convocazioni: i) la legge n. 400 del 1988 prevede che la Conferenza Stato-Regioni sia convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri almeno ogni sei mesi, e in ogni altra circostanza in cui il Presidente lo ritenga opportuno, tenuto conto anche delle richieste dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome; ii) il decreto legislativo n. 281 del 1997 dispone che la Conferenza Stato-città e autonomie locali sia convocata almeno ogni tre mesi, e comunque in tutti i casi il presidente ne ravvisi la necessità o qualora ne faccia richiesta il Presidente dell’ANCI, dell’UPI o dell’UNCEM; iii) la legge n. 234 del 2012, più recentemente, ha stabilito che il Presidente del Consiglio dei Ministri convochi almeno ogni quattro mesi (in precedenza sei mesi), o su richiesta delle Regioni e delle Province autonome, una sessione speciale della Conferenza Stato-regioni, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell’Unione europea di interesse regionale e provinciale (articolo 22), e che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei convochi, d’intesa con il Ministro dell’interno, almeno due volte l’anno, o su richiesta del Presidente dell’ANCI, del Presidente dell’UPI o del Presidente dell’UNCEM, una sessione speciale della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell’Unione europea di interesse degli enti locali.

il carattere di terzietà. Le segreterie delle conferenze svolgono infatti un ruolo di supporto alle stesse, senza porsi in posizione gerarchica nei confronti del Governo. In proposito, il segretario della Conferenza, che è un dirigente dalla Presidenza del Consiglio, per le attività di segretario della conferenza non prende indicazioni dal Segretario generale di Palazzo Chigi, ma dal Presidente della Conferenza (Carpani).

Si è registrata una tendenziale convergenza sul riconoscimento dell'inadeguatezza delle forme di pubblicità dell'attività delle conferenze intergovernative e sul carattere informale dei loro lavori, già evocata nell'intervento della ministra Boschi. In proposito, è stato rilevato che considerando « l'alto numero di pratiche e la totale mancanza di una selezione per qualità politica e rilevanza pubblica delle decisioni, anche solo tramite comunicati di stampa, il sistema di registrazione e pubblicità-notizia degli atti non agevola la conoscibilità pubblica dei lavori della Conferenza » e che gli « atti delle Conferenze dovrebbero essere resi pubblici integralmente, insieme agli allegati » (Luther).

L'esigenza di garantire la pubblicità e la trasparenza dei lavori è stata motivata anche al fine di conformare i procedimenti decisionali secondo caratteri idonei a giustificare l'efficacia vincolante degli atti prodotti da tali organismi (Morelli).

Inoltre, è stato osservato che la scarsa trasparenza non consente « una valutazione oggettiva dell'efficacia e della *performance* dei processi decisionali, essendo utilizzabili soltanto testimonianze e autovalutazioni di soggetti partecipanti e pubblicazioni occasionali di singoli atti insieme a statistiche meramente formali » (Luther). In particolare non consente di distinguere le pratiche di effettiva negoziazione da quelle di semplice « presa d'atto », da ottenere anche con procedure telematiche più snelle, e di esaminare la qualità delle eccezioni sollevate a titolo di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Manca inoltre una seria analisi dei costi del « sistema delle conferenze » e

dell'utilizzabilità di strumenti di *e-government* (conferenze telematiche) (Luther).

L'informalità è stata tuttavia ritenuta anche un fattore che ha favorito il raggiungimento di soluzioni per la composizione dei vari interessi (Carpani).

Il professor Lupo ha individuato il maggior pregio del « sistema delle conferenze » nella capacità di spingere il livello regionale e quello autonomistico a trovare una soluzione comune. Ha inoltre segnalato il limite dovuto all'opacità dell'attività delle conferenze, che può talvolta favorire l'assunzione di posizioni ambigue da parte delle Regioni, che, con una sorta di « doppio gioco », prima spingono per l'adozione di una legge statale e poi, a legge approvata, propongono impugnazione davanti alla Corte costituzionale.

Infine, sono state rilevate criticità in ordine alla capacità del « sistema delle conferenze » di svolgere al meglio la funzione di coordinamento per l'efficiente impiego delle risorse messe a disposizione dai fondi strutturali europei (Moavero Milanese).

### 3. LA RIFORMA COSTITUZIONALE IN ITINERE ED IL RACCORDO TRA LO STATO E GLI ENTI TERRITORIALI

La legge di riforma costituzionale, approvata in seconda deliberazione dalle Camere e in attesa dello svolgimento del *referendum* approvativo, prevede il superamento del bicameralismo perfetto, con la configurazione del Senato quale organo ad elezione indiretta, sede di rappresentanza delle istituzioni territoriali, e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione, con un'ampia rivisitazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni in direzione di un riaccostamento delle stesse.

La riforma, come ampiamente segnalato nel corso delle audizioni, nell'introdurre il nuovo bicameralismo differenziato, pone ineludibilmente la questione del riassetto del « sistema delle conferenze », che ha finora svolto un ruolo significativo, sulla base dei criteri di riparto della competenza legislativa del vigente titolo V, ai fini dell'attuazione

delle leggi, sia sul piano normativo che su quello amministrativo, costituendo – come già detto – l'unica sede istituzionale di coordinamento tra gli enti costitutivi della Repubblica.

Ciò, in considerazione del nuovo ruolo che l'articolo 55, quinto comma, nel testo modificato, assegna al Senato, che diviene la Camera di « rappresentanza delle istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea ».

Con l'introduzione di una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali si è posta l'esigenza di riflettere sull'opportunità di mantenere in vita un duplice canale di raccordo con le istituzioni territoriali e, eventualmente, procedere alla (ri)definizione delle rispettive competenze <sup>(4)</sup>.

### 3.1 *Il Senato come Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali*

La riforma costituzionale, attualmente in attesa dell'esito referendario, supera l'attuale sistema di bicameralismo paritario, configurando il Senato quale Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali.

Pur essendo il rapporto fiduciario riservato alla Camera, l'ampiezza delle fun-

(4) La materia è stato oggetto di diversi ordini del giorno nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera dei deputati, che sono stati accolti dal Governo:

- l'ordine del giorno Dorina Bianchi n. 6, che prevede una riforma del sistema delle Conferenze, riconoscendo allo stesso esclusivamente attività di natura tecnica, amministrativa e gestionale;

- l'ordine del giorno Paglia n. 41, che prevede una ridefinizione del ruolo della Conferenza Stato-Regioni alla luce della riforma del Senato;

- l'ordine del giorno Lattuca n. 48, che prevede anch'esso un adeguamento del "sistema delle conferenze" alla presenza di una seconda Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali.

zioni riconosciute al Senato (basti citare, oltre al raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali, la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, la verifica dell'impatto delle politiche europee sui territori e la verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato) lo inserisce pienamente nel circuito della responsabilità politica « diffusa », cioè di quella responsabilità che si dirige alla pubblica opinione e che eventualmente si sconta in termini di perdita di consenso (Luciani).

L'indagine conoscitiva svolta ha messo in luce come la riforma del Senato e la sua trasformazione in un organo rappresentativo delle autonomie territoriali, e soprattutto delle Regioni, costituisca il tassello mancante della riforma del 2001 (D'A-tena).

La giurisprudenza costituzionale ha del resto più volte fatto riferimento, nelle sentenze relative al principio di leale collaborazione ed all'assetto costituzionale delle Camere e dei procedimenti legislativi, alla « perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi anche solo nei limiti di quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 », che richiede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali (sentenze n. 7/2016, n. 278/2010, n. 401/2007, n. 383/2005, n. 6/2004).

Diversi auditi hanno sottolineato come la riforma costituzionale superi una lacuna del nostro ordinamento costituita dalla mancanza di una sede politica di raccordo con funzioni di compartecipazione delle autonomie all'esercizio della funzione legislativa (Olivetti), la quale ha contribuito nei fatti al fallimento della riforma del Titolo V (Lupo).

Le nuove funzioni di raccordo costituzionalmente attribuite al Senato rispetto agli enti territoriali e all'Unione Europea riconoscono al Senato un ruolo che va ben al di là della funzione di mero collegamento tra i livelli istituzionali di Governo:

gli riconoscono piuttosto una funzione di composizione e integrazione del disegno autonomistico, che richiama il Senato a realizzare il principio cooperativo tra Stato e Regioni in tutte le sue funzioni (Rivosecchi).

In ogni caso, la riforma costituzionale appare ispirata da un intento chiaro, ben sintetizzato dalla formula del « *trade-off* tra competenze e partecipazione »: da un lato, si prevede il coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle istituzioni centrali e nei procedimenti decisionali statali, soprattutto attraverso la trasformazione del Senato in una Camera rappresentativa delle « istituzioni territoriali »; dall'altro lato, si procede ad una razionalizzazione e a una considerevole riduzione delle competenze legislative regionali (Morelli, Pajno, Rivosecchi).

La presenza in Parlamento dei rappresentanti delle Regioni e dei Comuni appare funzionale alla creazione di « un circuito virtuoso tra la sede dove le grandi regole unificanti si elaborano e si producono e i territori dove queste regole vengono sviluppate, attuate e implementate », circuito che allo stato attuale manca. In tal modo si spiega la presenza dei sindaci, in quanto i comuni, pur sprovvisti di poteri legislativi, costituiscono il terminale avanzato dell'applicazione, dell'attuazione e dello sviluppo delle norme (Vandelli).

Compito principale del Senato sarà dunque quello di rappresentare e far pesare, anzitutto nell'ambito del procedimento legislativo, le esigenze della differenziazione, che presuppone l'effettiva capacità di rappresentare le istituzioni territoriali, mentre alla Camera dei deputati prevale l'esigenza di unità (Carli).

La ministra Boschi ha ricordato che, pur avendo la composizione e le funzioni del nuovo Senato subito alcune modifiche nel corso dell'esame parlamentare rispetto alla proposta iniziale del Governo, sono comunque rimaste impregiudicate la natura del Senato e la scelta iniziale di rendere il Senato stesso il soggetto di raccordo e di coordinamento tra lo Stato e le istituzioni territoriali. È stato dunque confermato l'obiettivo di dare completa

attuazione all'articolo 5 della Costituzione, « garantendo un pieno e armonioso sviluppo del principio dell'autonomia nell'ambito dello Stato e del nuovo Senato ».

Anche il ministro Costa ha sottolineato che la riforma, attribuendo al Senato il ruolo di Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali e, allo stesso tempo, « anche il compito di eleggere due dei cinque giudici costituzionali di nomina parlamentare, dà finalmente un solido equilibrio a un sistema istituzionale che, già delineato dall'articolo 5 della Costituzione, parzialmente prefigurato nel Senato eletto a base regionale e nel vecchio Titolo V della Costituzione del 1948, ha richiesto ben 70 anni di faticoso lavoro per giungere a compimento ». In questo modo, « finalmente i processi decisionali e le responsabilità dei diversi livelli di governo trovano allo stesso tempo chiarezza di ruoli, rapidità di procedure e forme innovative di compartecipazione alle decisioni comuni ».

Secondo il Presidente della Corte dei conti Squitieri, la nuova configurazione del Senato che emerge dal testo della legge di riforma costituzionale consolida la connotazione di un ordinamento della Repubblica basato sul riconoscimento delle autonomie, attraverso la funzione ad esse assegnata di rappresentatività degli enti territoriali e con l'esercizio organico di un potere di valutazione e di indirizzo nelle politiche pubbliche riguardanti i diversi livelli di governo locale.

La ministra Lorenzin, soffermandosi sul rapporto tra il nuovo Senato, la Conferenza Stato-Regioni e il sistema sanitario nazionale, ha sottolineato l'importanza di assicurare, tramite il Senato, la partecipazione delle istituzioni territoriali all'elaborazione delle politiche nazionali, attraverso la loro formale inclusione nel circuito decisionale e nella cornice degli organi costituzionali. Il concorso di Regioni ed enti locali al procedimento legislativo statale, quindi « a monte », dovrebbe ridurre la necessità di un loro coinvolgimento « a valle », con una riduzione significativa, nella legislazione ordinaria, di eventuali rinvii, e pertanto con

una conseguente attenuazione del ricorso al 'sistema delle conferenze', quantomeno nella fase della produzione della normativa.

Secondo la ministra Boschi, le modalità di svolgimento della funzione di raccordo tra lo Stato e gli enti che lo costituiscono e il destino dell'attuale Conferenza Stato-Regioni, oltre che degli altri organismi che svolgono funzioni analoghe, dipenderanno non soltanto dalla declinazione concreta che il nuovo articolo 55 della Costituzione dovrà avere nella definizione delle funzioni del Senato, secondo le scelte rimesse ai Regolamenti del Senato e della Camera, ma anche dalla composizione che emergerà dalla legge elettorale per il nuovo Senato. Il ruolo della Conferenza Stato-Regioni potrà dunque essere valutato solo « a valle » dell'implementazione e della messa a regime della riforma.

La ministra ha altresì ricordato che il Governo ha accolto nel corso dell'esame parlamentare ordini del giorno volti ad una revisione complessiva del 'sistema delle conferenze' alla luce della riforma. Tale sistema, nella scelta del Governo, poi condivisa anche dal Parlamento, non è stato costituzionalizzato; la scelta in merito sarà dunque effettuata a livello di legislazione ordinaria.

### 3.2 *Il 'sistema delle conferenze' a seguito della riforma costituzionale in itinere: soppressione o riordino?*

L'indagine conoscitiva ha evidenziato che il ruolo di raccordo che la riforma assegna al Senato determina l'esigenza di un riordino complessivo del "sistema delle conferenze", ma non una loro soppressione, nonostante queste ultime non siano espressamente previste nella riforma costituzionale *in itinere* (come del resto non lo sono nella Costituzione vigente).

I ministri Boschi e Costa ed il sottosegretario Bressa hanno sottolineato inoltre che l'importanza di mantenere un ruolo alle Conferenze emerge anche in considerazione di elementi di carattere comparativo con altri Paesi federali o caratterizzati

comunque da una presenza molto significativa delle istituzioni territoriali, in particolare guardando a modelli come quello spagnolo, inglese, austriaco, tedesco, ma anche a modelli più lontani di carattere anglosassone. In tutti questi ordinamenti ci sono organismi di raccordo e condivisione tra lo Stato e le istituzioni territoriali, la cui attività spesso ha ad oggetto non singoli atti normativi, non singoli elementi di carattere settoriale e micro-settoriale, ma un confronto su politiche ampie, di carattere generale.

La ministra Boschi in particolare ha sottolineato che in un'esperienza come quella tedesca ci sono organismi che effettuano poi un raccordo non solo verticale tra lo Stato e le istituzioni territoriali, ma anche orizzontale tra le stesse istituzioni, paragonabile alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, che nel nostro Paese ha un'organizzazione autonoma, rimessa alle Regioni stesse, ma non ha un confronto diretto con il Governo.

Ad avviso del ministro Costa, il ruolo centrale svolto dalle Conferenze in tutti gli Stati federali o regionali o con forma di governo parlamentare, che ha consentito loro di affiancarsi alla seconda Camera rappresentativa degli enti territoriali, si spiega con la circostanza che « il Parlamento, anche quando una delle due Camere rappresenta le istituzioni territoriali, è sempre la sede del confronto con il governo centrale ». In altri termini, la Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali è comunque un'Assemblea parlamentare ed essa « interloquisce in primo luogo, in modo tendenzialmente esclusivo, con il Governo e con l'amministrazione dello Stato ».

Anche per il sottosegretario Bressa l'istituzione del « nuovo » Senato non è destinata a rendere superfluo il 'sistema delle conferenze' per una serie di ragioni: i) nell'ambito del procedimento legislativo, la riforma costituzionale limita a determinate materie l'intervento collaborativo del Senato e quest'ultimo « sembra chiamato a garantire il sistema delle autonomie », « più che chiamato a determinare le politiche nazionali »; ii) il Senato sarà com-

posto da esponenti dei Consigli regionali, non degli Esecutivi regionali e la previsione dell'elezione con metodo proporzionale allenta ulteriormente il vincolo con il territorio, a favore di quello di appartenenza politica (e, del resto, coerentemente con la scelta relativa al metodo di elezione dei componenti, i futuri senatori non saranno sottoposti a vincolo di mandato); iii) il nuovo assetto delle competenze prevede un loro accentramento e, in molti casi, il compito dello Stato sarà, però, quello di definire disposizioni legislative generali e comuni che chiamano in causa le funzioni legislative, regolamentari e amministrative delle Regioni. Occorrerà pertanto una sede di raccordo tra l'Esecutivo statale e gli Esecutivi regionali per la determinazione di politiche nazionali.

Anche ad avviso della Conferenza delle Regioni la riforma costituzionale ed in particolare l'introduzione del bicameralismo differenziato impone di riconsiderare il ruolo, la missione e il concreto funzionamento del 'sistema delle conferenze', senza tuttavia poter prefigurare una loro soppressione. Nel dibattito sul riordino delle conferenze, essa sostiene che « servono forme di raccordo tra Senato e 'sistema delle conferenze', al fine di realizzare uno strumento unico di contatto delle Regioni sia con il Governo sia con il Parlamento ».

Al di fuori della funzione legislativa, secondo la Conferenza delle Regioni, restano necessarie sedi di raccordo tra gli Esecutivi nazionale, regionali e locali, nonché di raccordo e di rappresentazione unitaria a livello orizzontale tra le varie forme di governo territoriale, tra cui includere anche le aree di governo intermedio rappresentate dalle aree vaste. In definitiva, la riforma del 'sistema delle conferenze' deve affiancarsi ed integrarsi con la riforma del Senato e ne deve riflettere, in via speculare, la *mission*, in quanto entrambe le sedi assicurano il raccordo tra gli enti. Occorre per questo interrogarsi sulla corretta individuazione dei tratti qualificanti il rapporto tra cooperazione interistituzionale extraparlamentare (conferenze) e cooperazione interistituzionale

intraparlamentare (Senato), tenuto conto del sostanziale spostamento nell'organo parlamentare di una parte importante della mediazione politico-istituzionale che oggi si svolge nelle Conferenze (Bonaccini).

Quanto al punto di vista degli enti locali, l'ANCI e l'UPI concordano nel ritenere che l'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale renderebbe indifferibile la revisione del 'sistema delle conferenze', che dovrebbe evitare sovrapposizioni con il Senato.

Segnatamente, ad avviso dell'ANCI, una rafforzata concertazione fra gli Esecutivi, anche attraverso una rivisitazione del ruolo del 'sistema delle Conferenze', e l'innesto nel circuito legislativo degli interessi delle istituzioni territoriali, Regioni e Comuni, rappresentano due momenti complementari e non alternativi dell'assetto e della vita politica ed istituzionale.

Non si pongono pertanto problemi di alternative, ma di complementarietà fra Senato e 'sistema delle conferenze', che va realizzata con una riforma delle sedi di concertazione e con la costruzione di un nuovo Senato, capace di rappresentare e perseguire l'interesse generale, pur innestando in sé la rappresentanza degli interessi dei livelli di governo della Repubblica.

Secondo l'ANCI, peraltro, la componente in rappresentanza degli enti locali risulta sottodimensionata rispetto alle aspettative degli enti locali: una diversa composizione avrebbe consentito una più efficace rappresentanza del Paese. Tale orientamento è condiviso dall'UPI, che ritiene che il 'sistema delle conferenze' resti necessario per rispondere a pieno alla necessità di assicurare il confronto tra Stato centrale e autonomie, anche in considerazione dell'esiguo numero di senatori eletti tra i sindaci delle diverse Regioni, che non consente di rappresentare pienamente il complesso sistema delle autonomie.

Anche gli esperti di settore hanno concordato sull'opportunità che, a seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale, non si proceda alla soppressione delle conferenze, bensì ad un loro riordino.

È stato al riguardo richiamato anche in tal caso il quadro comparatistico, che dimostra come Camere degli Stati-membri, delle Regioni o delle Autonomie convivano con organismi intergovernativi analoghi alle conferenze italiane (fra gli altri, Bassanini, Morelli, Mastromarino).

Quanto alla mancata « costituzionalizzazione » delle Conferenze, il professor Bifulco ha ritenuto che essa non incida sul loro ruolo futuro, ma anzi è un elemento di forza, perché stigmatizza il loro carattere essenziale, rappresentato in tutti i sistemi federali dalla flessibilità, dalla informalità.

Ciò premesso, è stato altresì rilevato che le funzioni del Senato non coprono tutte le funzioni di raccordo e di coordinamento che la Corte costituzionale ha affidato alle Conferenze e che pertanto residuerà un ruolo al “sistema delle conferenze” (D’Atena). La Corte costituzionale sarà chiamata peraltro a rispondere all’interrogativo se, una volta creata (con il nuovo Senato) quell’istanza cooperativa in difetto della quale la stessa Corte giustificava il ricorso al circuito alternativo delle conferenze, questo circuito sia ancora utilizzabile (D’Atena).

Pur essendoci una sede di raccordo politico, si è sostenuta l’opportunità di non sopprimere o marginalizzare “il sistema delle conferenze”, ferma restando l’esigenza di lavorare per rendere complementari e armonici i diversi meccanismi di coordinamento, rendendo comunicanti i diversi canali di raccordo (Caretto, Olivetti).

Su un piano più generale, il professor Bassanini ha inoltre ripercorso l’iter delle riforme adottate nel corso degli anni che hanno ampiamente modificato l’assetto dei poteri e delle funzioni delle autonomie territoriali. La prima riforma, attuata a livello di legislazione ordinaria negli anni Novanta, è stata quella del cd. « federalismo amministrativo ». In tale stagione era fortemente diffusa l’idea, anche nell’opinione pubblica, che una riforma del sistema che si ispirasse al principio di sussidiarietà – espressione peraltro non ancora utilizzata – potesse avvicinare le

istituzioni ai cittadini e migliorare i livelli di capacità di risposta del sistema istituzionale ai bisogni e alle esigenze dei cittadini. Nell’attuazione, questa riorganizzazione delle funzioni amministrative comportava la necessità di istituire sedi nelle quali si potesse svolgere il raccordo tra le funzioni amministrative più importanti del sistema delle autonomie e le funzioni amministrative che restavano in capo al Governo, che furono individuate appunto nelle Conferenze.

La logica della riforma costituzionale del Titolo V del 2001 era diversa dal « federalismo amministrativo ». Quest’ultima, infatti, si basava su un modello simile a quello tedesco o austriaco, dove è soprattutto nell’esercizio delle funzioni amministrative che si attuano il principio di sussidiarietà e la valorizzazione delle autonomie, che hanno, come ad esempio i *Länder* in Germania, funzioni legislative, senza che queste costituiscano peraltro il fulcro principale della loro attività. Con la riforma del Titolo V, incentrata sul riparto di competenze legislative, si interveniva invece secondo un orientamento ispirato più che altro a una forma di Stato di tipo federale.

Ancora in questa fase gli orientamenti dell’opinione pubblica spingevano fortemente a ritenere che un forte accrescimento delle competenze dell’autonomia regionale e locale avrebbe potuto risolvere i problemi di risposta del sistema istituzionale ai bisogni e alle domande dei cittadini e, in tal modo, porre rimedio alla crisi di rappresentatività del sistema istituzionale e alla legittimazione della politica.

Gli scenari sono attualmente mutati. La globalizzazione e l’inevitabile forte rafforzamento del ruolo delle istituzioni europee spingono inesorabilmente a porre l’accento sulla necessità di decisioni e risposte rapide da parte del sistema istituzionale al cambiamento degli scenari e della realtà che ci circonda, che interagisce con l’attività delle imprese e con i problemi delle famiglie. Vi è quindi una forte richiesta di

procedimenti di decisione e di implementazione delle decisioni molto più rapidi e meno complessi rispetto al passato.

Di qui sorge la riforma del bicameralismo, attraverso l'adozione di un modello di bicameralismo differenziato, che dovrebbe rendere molto più rapida la risposta legislativa ai problemi che impongono modifiche nelle politiche pubbliche.

La pubblica opinione appare del resto oggi meno favorevole alla differenziazione: «mentre 20-25 anni fa nel sistema delle imprese non si poneva l'accento sul fatto che aumentare l'autonomia regionale potesse significare, per esempio, che gli stessi procedimenti sarebbero stati differenziati da Regione a Regione, poiché prevaleva l'idea che così ci si sarebbe potuti adattare alla specificità delle situazioni, delle realtà e anche delle diversità culturali e di storia politica e amministrativa, oggi, nell'era della globalizzazione, è molto più forte la richiesta, da parte del sistema delle imprese, di avere procedimenti unificati, di non dover avere di fronte regole fortemente differenziate nelle diverse parti del Paese, che impongono di adottare comportamenti differenti».

### 3.3 *Le funzioni attribuite al Senato ed il riordino del "sistema delle conferenze"*

Come è emerso in modo univoco nel corso delle audizioni, dalla riforma scaturisce dunque l'esigenza di procedere ad un riordino del 'sistema delle conferenze', che deve essere calibrato sulla base delle funzioni attribuite al Senato e delle modalità con cui esse saranno effettivamente esercitate.

È stato al riguardo ripetutamente riconosciuto che non è affatto agevole, allo stato, formulare proposte d'interventi di riforma del 'sistema delle conferenze', considerate l'assenza di diversi fondamentali tasselli del mosaico (a cominciare dalla legge elettorale del Senato), che impediscono di conoscere le esigenze sistemiche che emergeranno dall'assetto costituzionale in formazione.

Ogni riflessione sul nuovo Senato è condizionata, oltre che dalla configura-

zione dell'organo in base alla legge elettorale, anche dall'incertezza sul ruolo che effettivamente esso riuscirà a giocare nella dialettica con le altre istituzioni, sulla sua composizione, sull'organizzazione interna e sul funzionamento rispetto alle funzioni attribuitegli (fra gli altri, Caretti, Lupo, Morelli).

Secondo il professor Luciani, nel contesto di un modello cooperativo quale quello delineato dalla riforma costituzionale, gli istituti di coordinamento fra centro e periferia acquistano una centralità assoluta. Si tratta dunque di capire se il nuovo Senato sia in grado di esaurire in sé l'intera funzione, oppure se compiti di coordinamento possano essere o debbano essere esercitati anche da istituzioni diverse. Allo stato mancano alcuni elementi essenziali, quali appunto il contenuto della legge elettorale del Senato. Fondamentali per il funzionamento del Senato saranno, inoltre, le strategie delle forze politiche sulla composizione del Senato, se cioè esse punteranno su candidature forti e autorevoli oppure su scelte di secondo piano e scarsamente rappresentative. Non è inoltre possibile prevedere se nella seconda Camera gli schieramenti si articoleranno in base a *cleavage* o fratture politiche ovvero territoriali.

Secondo il professor Lupo, la naturale vaghezza delle disposizioni costituzionali fa sì che il nuovo Senato possa assumere ruoli molto diversi, potendo persino arrivare ad essere qualcosa di molto vicino a un *Bundesrat*, pur trattandosi di un'opzione non prescelta nel corso del processo di riforma costituzionale. Ciononostante, la vaghezza di alcune disposizioni costituzionali – la quale non costituisce un difetto, ma è una caratteristica, spesso positiva, delle stesse – consente, in realtà, a certe condizioni, di far funzionare il nuovo Senato anche in modo simile a un *Bundesrat*. Semplificando tra le due alternative, il nuovo Senato potrà essere un *Bundesrat* tedesco oppure un *Bundesrat* austriaco. Molto dipende da chi eleggeranno i Consigli regionali, quindi dalla nuova legge elettorale, e dai nuovi regolamenti parlamentari.

Al riguardo, è stato anche sostenuto che « il modello più vicino, almeno per composizione ma anche per la maggior parte delle funzioni, appare il *Bundesrat* austriaco » (Luther).

Si può in proposito parlare, ad avviso del professor Lupo, di tre *cleavage*, cioè di tre linee di frattura, che coesisteranno necessariamente tutte nel nuovo Senato. Una è la linea di frattura politica; un'altra è la linea di frattura territoriale, ovvero la rappresentanza del territorio; la terza è quella istituzionale: Regioni speciali, Regioni ordinarie, Comuni grandi, Comuni piccoli. Come queste tre linee si articoleranno dipende dalle scelte che verranno compiute in sede attuativa.

Secondo il professor Caretti, andrà inoltre verificato se nello svolgimento concreto delle sue attività il nuovo Senato intenderà accentuare il suo ruolo di legislatore, o puntare invece su quello di valutatore delle politiche pubbliche, ed evidenziare quindi di più la sua funzione di organo di controllo.

Su un piano più generale, il professor Mangiameli ha sottolineato come, in definitiva, l'intero ruolo del sistema territoriale non sia definito con precisione. Il sistema, nel complesso, resterà dunque aperto ai futuri atti legislativi e soprattutto alle prassi istituzionali che possono determinare il vero senso del regionalismo e della rappresentanza territoriale.

In particolare, uno degli elementi che rimarrà aperto nel sistema costituzionale anche dopo la riforma è quello del cosiddetto « federalismo di esecuzione ». Il nostro modello viene riformato dal punto di vista della legislazione, del riparto delle competenze, del ruolo legislativo delle Regioni, ma sul piano dell'amministrazione non vi è un intervento effettivo di riordino né di precisazione di come si debbano svolgere le relazioni amministrative fra le autonomie locali e le Regioni e fra tutte queste, autonomie locali e Regioni insieme, con lo Stato. Le future scelte politiche saranno dunque determinanti; il regionalismo futuro dipenderà anche dai risultati elettorali.

Guardando all'esperienza di diritto comparato, il professor Mangiameli ha in particolare rilevato che « nei sistemi federali ordinati le conferenze sono importanti, perché sussiste appunto il federalismo di esecuzione. Le conferenze svolgono essenzialmente due compiti: realizzano la collaborazione orizzontale, quella che gli americani chiamano « *compact* », e limitano i guasti del potere centrale, assumendo una tutela più intensa della popolazione. La loro forza è determinata, però, nei sistemi federali ordinati, dal potere fiscale degli Stati membri, quali i *Länder*, e dalla circostanza che la classe politica di questo livello di governo si pone in competizione con quella federale ». Le due richiamate condizioni a giudizio del professor Mangiameli non sussistono in Italia. Non è però escluso che esse si possano realizzare in futuro: si tratta anche in tal caso di una questione politica.

### 3.3.1 *La rappresentanza delle istituzioni territoriali e la composizione del Senato*

Secondo un'opinione condivisa da larga parte degli auditi, sia tra gli esponenti istituzionali che tra gli esperti della materia, una prima questione da affrontare è dunque quella della composizione del nuovo Senato: il modo in cui essa verrà risolta influirà sulla capacità di rappresentare le istituzioni territoriali e, in ultima analisi, condizionerà sia il peso politico dell'organo nelle dinamiche interistituzionali sia le concrete modalità di esercizio delle sue funzioni.

Il sottosegretario Bressa ha sottolineato che l'elezione con metodo proporzionale come delineata dalla riforma costituzionale allenta il vincolo con il territorio, a favore di quello di appartenenza politica. In linea con la scelta relativa al metodo di elezione dei componenti, i futuri senatori non saranno sottoposti a vincolo di mandato. La logica vorrebbe peraltro, in coerenza con lo spirito della riforma, che non ci siano gruppi politici. A tal riguardo, il sottosegretario Bressa ritiene che l'organizzazione per gruppi territoriali sia com-

plicata, anche se auspicabile, non essendo previsto, a differenza di altri sistemi, il voto bloccato per rappresentanze regionali. A titolo personale, il sottosegretario non condivide la soluzione trovata del riferimento ad una forma diretta di elezione, perché, di fatto, in tal modo, si attribuisce una rappresentanza politica, seppure diminuita, per le competenze del Senato nei confronti del Governo, anche in assenza del voto di fiducia. Ritene che sarebbe un segno di grande intelligenza istituzionale se il prossimo regolamento del Senato prevedesse un'articolazione dei gruppi per territori e non per formazioni politiche.

La soluzione adottata dalla riforma costituzionale è stata il frutto di un difficile compromesso tra i sostenitori dell'elezione diretta e quelli dell'elezione indiretta. La formula impiegata nel nuovo articolo 57, quinto comma (« in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi »), ha, di fatto, rinviato la decisione alla successiva fase attuativa della riforma, consentendo l'adozione, in sede di predisposizione della legge elettorale, di opzioni opposte, compresa quella per un metodo di designazione sostanzialmente diretto (Morelli).

Ampia convergenza si è registrata nel corso delle audizioni, sia nell'ambito dei contributi istituzionali (in particolare Boschì e Alfano), sia nell'ambito di quelli della dottrina (fra gli altri, Vandelli, Carli, Morelli) sulla rilevanza della presenza dei Presidenti di Regione in Senato. Essi infatti « rappresentano l'intera Regione, sono normalmente membri del Consiglio, sono motore sostanziale dell'iniziativa legislativa, sono i più efficaci testimoni del funzionamento delle leggi e, dunque, i più competenti portatori delle esigenze di correzione e di innovazione, in quel circuito tra applicazione delle regole e loro correzione e rinnovamento » (Vandelli).

La presenza in Senato dei Presidenti di Regione sarebbe altresì determinante ai fini della definizione del nuovo ruolo ed assetto del 'sistema delle conferenze'. Se i Consigli regionali eleggeranno i Presi-

denti, lo spazio per il 'sistema delle conferenze' si ridurrà notevolmente, mentre molto diverso sarà lo scenario nel caso in cui i Presidenti non entreranno a far parte del Senato (Lupo, Rivosecchi). Qualora fosse prevista la presenza dei Presidenti, inoltre, si potrebbe verificare « la possibilità di ricondurre alla seconda Camera anche funzioni di raccordo in ambito amministrativo » (Rivosecchi).

La presenza in Senato dei Presidenti delle Regioni, componenti della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata, potrebbe avere una duplice funzione: da un lato, quella di valorizzare il ruolo ed aumentare il peso politico dell'organo; dall'altro, quella di consentire un più agevole raccordo con il 'sistema delle conferenze', coerentemente con la logica della rappresentanza territoriale, piuttosto che con quella della contrapposizione tra forze politiche di maggioranza e di opposizione (Castelli, Morelli). Del resto, il progressivo rafforzamento del 'sistema delle Conferenze', che ha indotto a parlare di uno « slittamento [...] dal piano della forma di Stato a quello della forma di governo » è dovuto soprattutto al fatto che il punto di vista delle Regioni, in Conferenza, è espresso dai loro Presidenti, quindi dal massimo livello rappresentativo (Castelli).

Tra gli argomenti richiamati in favore della presenza dei Presidenti appare altresì opportuno segnalare quanto segue:

– si « rafforzerebbe l'autorevolezza e la legittimazione democratica del Senato » (Luther) o, in altri termini, si « scongiurerebbe il rischio di avere un "sistema delle conferenze" più legittimato del "nuovo" Senato » (Rivosecchi);

– i Presidenti godono ampiamente dell'investitura popolare richiesta, da ultimo, dal nuovo articolo 57, quinto comma, in base al quale l'elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali avviene « in conformità alle scelte espresse dagli elettori » (Castelli);

– sono i Presidenti di Regione a promuovere la questione di legittimità co-

stituzionale sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge dello Stato, previa deliberazione del Giunta (ai sensi dell'articolo 32, comma 2, della legge n. 87 del 1953). Se il nuovo Senato dovrà prevenire i conflitti tra Stato e Regioni sulle leggi, è opportuno che ne siano membri anche coloro che quelle leggi sono chiamati a impugnare (Castelli, Rivosecchi);

– si potrebbe in larga parte realizzare la cooperazione tra Stato e Regioni « a monte », nel procedimento di formazione della legge (Rivosecchi);

– si potrebbe rafforzare la rappresentanza territoriale rispetto a quella dei partiti, « premiando alleanze e cooperazioni interregionali » (Luther).

I ministri Boschi ed Alfano hanno in proposito ricordato come, nel testo iniziale del Governo, la presenza dei Presidenti di Regione, fosse prevista di diritto. L'originario intendimento del Governo era infatti nel senso di assicurare una forte rappresentanza delle Regioni attraverso la presenza di diritto dei loro organi di vertice. Nel corso dell'esame parlamentare, si è adottata una soluzione diversa: la presenza in Senato dei Presidenti di Regione non è più necessitata ma rimessa al momento dell'individuazione dei componenti del Senato.

Secondo la ministra Boschi, la scelta di prevedere in modo più stringente la presenza dei presidenti di Regione potrebbe forse essere affrontata al momento della discussione della legge elettorale per il nuovo Senato. La valutazione in merito non compete peraltro esclusivamente al Governo, perché dovrà essere il Parlamento a pronunciarsi sulla nuova legge elettorale del Senato, Il Governo ritiene comunque auspicabile la presenza dei Presidenti di Regione, che possono rappresentare al meglio un ruolo di vero coordinamento e di assunzione di responsabilità rispetto alla Regione che rappresentano.

Peraltro i ministri Boschi ed Alfano ed il sottosegretario Bressa hanno riconosciuto che l'eventuale presenza dei Presi-

denti di Regione ha valore più da un punto di vista politico che sul piano strettamente istituzionale o di assetto costituzionale, in quanto sia i Presidenti di Regione che gli altri componenti del Consiglio regionale eletti senatori saranno legittimati sulla base della medesima elezione per il Senato, e quindi non solo e non tanto per il ruolo istituzionale che rivestono nell'ambito della Regione. L'eventuale presenza in Senato, dunque, avrebbe « riflessi più politici che istituzionali, nel senso che, pur non incidendo formalmente sulla funzione di rappresentanza del Senato, finirebbe tuttavia per caratterizzarla in maniera più pregnante » (Alfano).

Per la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, tutti i Presidenti di Regione avrebbero dovuto essere membri di diritto, se non altro per il ruolo che le Regioni, a maggior ragione con la scomparsa delle province, assumeranno dentro il nuovo Senato. Si tratta tuttavia di una questione aperta, che non può non tenere conto che la rappresentanza delle Regioni sarà proporzionale al numero degli abitanti, e che essa potrebbe anche non includere gli stessi Presidenti.

Anche gli esponenti della dottrina hanno sottolineato che fondamentale al riguardo sarà l'attuazione della riforma costituzionale con l'approvazione della nuova legge elettorale del Senato, che declinerà il livello di rappresentanza regionale (fra gli altri, Carli, Morelli, Vandellic).

Secondo alcuni auditi, peraltro, i Presidenti di Regione non potrebbero far parte del Senato, in quanto l'elezione da parte del Consiglio regionale deve avvenire conformemente alle indicazioni espresse dal corpo elettorale « per i candidati consiglieri » in occasione dell'elezione del Consiglio medesimo. Il Presidente della Regione, quand'anche membro del consiglio, non è invece un candidato consigliere (D'Atena, Mangiameli). Lo stesso dovrebbe valere per il candidato presidente non eletto, cui spesso la legge elettorale riserva l'ultimo seggio disponibile, sottraendolo alla distribuzione tra i candidati consi-

glieri per attribuirlo a quest'ultimo come una sorta di ricompensa (Mangiameli).

Altri si sono pronunciati nel senso dell'inopportunità della presenza dei Presidenti di regione nel futuro Senato, sulla base un ragionamento complessivo che ha il proprio perno sull'esigenza di poter « contare su un efficace circuito governativo *a latere* » (Mastromarino, si veda in particolare il documento allegato agli atti dell'indagine conoscitiva). Tale presenza rischierebbe di snaturare il ruolo del Senato, conformandolo come un organo paragonativo, secondo un'opzione che potrebbe recuperare funzioni storiche dei Senati federali, ma che, tuttavia, non risulterebbe in linea con i principi informatori del nostro assetto costituzionale (Morelli).

Nel complesso, dall'indagine conoscitiva è comunque emerso un consenso piuttosto diffuso circa l'opportunità che i Presidenti di regione siedano in Parlamento e si è dibattuto in ordine alle modalità con cui tale presenza possa essere assicurata, soffermandosi in particolare sull'idoneità della legge statale ad imporre tale presenza.

Al riguardo, è stato fatto osservare, in particolare, che spetta alla legge statale fissare i principi delle leggi elettorali regionali (Carli). In particolare, il sistema delle ineleggibilità e delle incompatibilità, che è rimesso dall'articolo 122 della Costituzione alla legge regionale nei limiti della legge di principio statale, dovrebbe favorire e non precludere la presenza dei Presidenti di Giunta regionale in Senato (Rivosecchi).

Secondo altri, la presenza o meno dei Presidenti di Regione dipenderà, in concreto, dal combinato disposto della legislazione regionale e della nuova legge elettorale per il Senato (Castelli). È stato anche rilevato che la riforma costituzionale *in itinere*, nello stabilire (all'articolo 55, quinto comma) che il Senato « rappresenta le istituzioni territoriali », implica la presenza dei Presidenti (Carli), che svolgono ai sensi degli statuti regionali proprio la funzione di rappresentanza delle Regioni stesse.

Altri auditi hanno sostenuto che non sarebbe invece possibile prevedere come obbligatoria la presenza in Senato dei Presidenti di Regione (fra gli altri, Iacop, Mangiameli, Morelli).

Occorre tener conto che:

– ove la legge elettorale prevedesse che i Presidenti di Regione siano per legge senatori, si verificherebbe un contrasto con la previsione costituzionale dell'elezione da parte del Consiglio regionale; questa elezione non può infatti essere predeterminata dalla legge elettorale per il Senato (Lupo);

– l'elezione deve comunque avere luogo in conformità alle scelte espresse dagli elettori (Morelli);

– ai sensi del testo di legge costituzionale i senatori devono essere scelti tra i componenti dei Consigli regionali e di quelli delle Province autonome e possono esserci Presidenti che non sono consiglieri (Castelli, Mangiameli, Morelli; al riguardo Carli e Lupo hanno fatto osservare che attualmente tutti i Presidenti sono anche consiglieri).

Sono stati inoltre segnalati argomenti che incidono negativamente sull'opportunità di una presenza obbligatoria dei Presidenti di Regione:

– per quanto possa essere importante il rapporto con il rispettivo Consiglio regionale, i Presidenti hanno un ruolo di governo amministrativo dell'ente Regione e pare pertanto inappropriato applicare loro l'articolo 68 della Costituzione sulle immunità parlamentari, che non dovrebbero coprire chi assume responsabilità di ordine gestionale (Mangiameli); – la presenza in entrambi gli organi dei Presidenti potrebbe sminuire eccessivamente le Conferenze (Mangiameli);

– i Presidenti sarebbero poco presenti nelle attività parlamentare quotidiana a causa degli impegni connessi al ruolo istituzionale svolto (Iacop, Luciani); ciò creerebbe non poco squilibrio tra le Regioni grandi, per le quali gli ulteriori

protagonisti dell'attività parlamentare sarebbero i consiglieri regionali-senatori, e le Regioni più piccole, con soli due senatori, per le quali, essendo previsto un solo consigliere-senatore, gli unici rappresentanti regionali sarebbero i Presidenti (Mangiameli, Iacop).

Il Presidente Iacop, in rappresentanza della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali, ha fatto in proposito presente che i lavori parlamentari preparatori della riforma costituzionale confermano tale orientamento: rispetto alla proposta originaria del Governo, il legislatore di revisione costituzionale ha espresso una chiara volontà di espungere dal testo di riforma la presenza di diritto di alcuno, compresi i Presidenti (in questo senso anche Mangiameli); l'eventuale scelta del legislatore, in sede di approvazione della legge elettorale, di prevedere meccanismi idonei a consentire l'ingresso automatico dei Presidenti, anche qualora fosse frutto di un patto politico prestabilito, sarebbe una forma surrettizia di rappresentanza di diritto, che il legislatore di revisione costituzionale non ha voluto.

In ogni caso, pur non essendo prevista la presenza di diritto dei Presidenti di Regione, non sussistono preclusioni a che le Assemblee regionali possano mandare il proprio Presidente, tenendo conto delle espressioni dell'elettorato (Vandelli). La presenza dei Presidenti potrebbe dunque affermarsi — attraverso l'elezione da parte dei Consigli regionali — in tutte le Regioni in cui i Presidenti siano anche consiglieri e il loro ruolo potrebbe anche essere valorizzato dal nuovo regolamento del Senato, ad esempio nella formazione delle commissioni, considerato che il disegno di legge costituzionale specifica che soltanto alla Camera, ma non appunto al Senato, le commissioni debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari (cfr. nuovi artt. 72, quarto comma; 82, secondo comma, Cost.) (Morelli).

Quanto al richiamo alle difficoltà che i Presidenti di Regione (così come i sindaci di grandi capoluoghi) incontrerebbero nel

conciliare l'impegno di vertice dell'Esecutivo territoriale con quello di senatore, è stato osservato (ad esempio Morelli) che si pongono problemi pratici di non poco conto, poiché non sarà certo agevole per i titolari degli organi di vertice degli Esecutivi regionali partecipare attivamente e proficuamente ai lavori del nuovo Senato, il quale rischia, in concreto, di risultare un organo poco frequentato e di scarso rilievo.

Al riguardo, è stato tuttavia affermato che il problema del doppio incarico può essere risolto sul piano organizzativo, e a tal fine è stata richiamata l'esperienza del Senato francese, che ha a lungo ospitato nei propri scranni titolari di cariche molto rilevanti, come sindaci di grandi città o Presidenti di Regione (Vandelli).

La questione del doppio incarico riguarda peraltro tutti i senatori, che devono essere necessariamente consiglieri regionali o sindaci, ciò che non potrà non ripercuotersi nell'attività degli organi di provenienza degli appartenenti alla Camera Alta. In proposito, il Presidente della Conferenza delle Assemblee legislative regionali ha sottolineato che la partecipazione dei consiglieri ai lavori del Senato — il cui obbligo è sancito dal nuovo sesto comma dell'articolo 64 della Costituzione, a mente del quale « i membri del Parlamento hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni » — in considerazione dei tempi ristretti di esame dei progetti di legge non bicamerali (dieci giorni per la richiesta e trenta giorni per l'esame), non è affatto influente rispetto al funzionamento del Consiglio regionale di appartenenza. In taluni casi, quelli in cui ci sono più consiglieri-senatori, proiettando la composizione attuale delle Assemblee regionali, si potrebbe non avere una maggioranza con un'evidente incidenza sull'ordine dei lavori dei Consigli stessi.

Alcuni intervenuti in audizione (ad esempio, Bifulco, Cecchetti, Mastromarino) hanno segnalato che la capacità del Senato di rappresentare le istituzioni territoriali non può esaurirsi nel dibattito sulla presenza o meno dei Presidenti di Regione.

È stata al riguardo evidenziata la presenza di disposizioni costituzionali che favoriscono lo svolgimento del Senato dell'attività di rappresentanza delle istituzioni territoriali: i senatori non rappresentano la Nazione (articolo 55, terzo comma); in Senato non ci sono le opposizioni, ma le minoranze (articolo 64, primo comma, lettera a)); le Commissioni in sede legislativa e le Commissioni d'inchiesta sono formate in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi solo alla Camera (articolo 72, quarto comma, e articolo 82, secondo comma).

Il professor Cecchetti ha sostenuto che, « ai fini del riordino del 'sistema delle conferenze', tanto la concreta configurazione della rappresentanza nel nuovo Senato, con le due alternative possibili, ovvero logiche politico-partitiche o logiche di rappresentanza territoriale (a mio avviso sono entrambe possibili), quanto la presenza o meno nel nuovo Senato dei Presidenti delle Regioni potrebbero risultare variabili non decisive. [...] Gli elementi cruciali da cui muovere sono le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica attribuite al nuovo Senato e il concorso al medesimo raccordo tra lo Stato, gli enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea ».

Particolare enfasi è stata poi posta sull'eventuale articolazione dei gruppi secondo logiche territoriali e non partitiche, rimessa al Regolamento del Senato, che renderebbe effettiva la funzione di rappresentanza della autonomie territoriali (fra gli altri, Carli).

Sempre in tema di rappresentatività delle istituzioni territoriali, è stata richiamata nelle audizioni (ad esempio Vandelli) l'importanza della presenza in Senato dei sindaci dei capoluoghi più rilevanti. Tale presenza potrebbe favorire l'emergere delle istanze connesse alle esigenze di milioni di cittadini amministrati nell'ambito dell'ente locale e, in ultima analisi, l'autorevolezza dell'organo.

Con riferimento alle modalità di scelta dei componenti del Senato, con particolare riferimento alla componente rappresentativa degli enti locali, secondo l'ANCI, sa-

rebbe opportuno che la legge statale ricalcasse il sistema di elezione di secondo grado applicato per l'elezione dei consigli metropolitani, chiamando a raccolta le assemblee di sindaci per eleggere un proprio rappresentante.

Sempre in tema di senatori-sindaci, è stato ritenuto auspicabile che questi ultimi trovino una collocazione in un gruppo *ad hoc*, ciò che favorirebbe una rappresentanza unitaria degli interessi istituzionali dei comuni, secondo logiche diverse da quelle di appartenenza politica (Carli).

Dall'affermazione secondo cui la funzione di rappresentanza delle autonomie del Senato è collegata all'eventuale articolazione dei senatori in gruppi secondo logiche diverse da quelle politiche, si deduce che dipenderà dalla legge elettorale e dal regolamento del Senato la possibilità di favorire un'evoluzione dell'organizzazione e del funzionamento del nuovo Senato nel senso di garantire la rappresentanza dei territori (Rivosecchi).

Con riferimento alle prime elezioni del Senato, che – come ricordato (Carli, Lupo) – potrebbero svolgersi sulla base della disposizione transitoria dell'articolo 39, comma 1, si segnala che, secondo un'opinione, la disciplina transitoria potrebbe essere integrata da una legge elettorale che, sia pure a seguito di una faticosa interpretazione dei commi successivi dell'articolo 39, può essere approvata nella legislatura in corso, senza tuttavia poter derogare, per l'elezione del primo Senato, alla disposizione transitoria dell'articolo 39, comma 1 (Lupo); secondo un'altra opinione, occorre attendere l'avvio del funzionamento del nuovo Senato prima di procedere all'adozione della legge elettorale (Carli).

### 3.3.2 *Il raccordo e le altre funzioni attribuite al Senato ed il 'sistema delle conferenze'*

Dall'indagine è emersa una posizione condivisa sia dagli esponenti istituzionali che dalla dottrina sul fatto che le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica costituiscano

appannaggio esclusivo del nuovo Senato (Boschi, Alfano, Mangiameli) e costituiscono « la ragion d'essere del nuovo Senato, la sua “metafunzione” » (Lupo) « elemento di sintesi tra tutte le funzioni attribuite al Senato e una vera e propria *core mission* della nuova istituzione » (Cecchetti).

Come rilevato dalla ministra Boschi, la funzione di raccordo è attribuita al Senato come funzione fondamentale, connaturata alla struttura dell'organo, e rappresenta un punto di riferimento imprescindibile e insuperabile nella declinazione delle funzioni che dovrà effettuarsi in sede di attuazione della riforma costituzionale di altri organismi oggi presenti, che già esercitano attività di raccordo tra Stato, Regioni ed enti locali. Nel corso dell'esame parlamentare, è cambiato il nome, e, in parte, la composizione del Senato, ma è rimasta immutata la scelta di fondo che assegna al Senato il ruolo di rappresentanza delle istituzioni territoriali.

La ministra Lorenzin si è soffermata sull'espressa attribuzione della funzione di raccordo al Senato con specifico riferimento al settore sanitario, che potrà determinare un superamento delle funzioni oggi esercitate in particolare dalla Conferenza Stato-Regioni, rendendo più celere il processo decisionale. Al riguardo, ha richiamato il procedimento per l'approvazione dei Patti per la salute: potranno essere deliberati dal Senato, anche in considerazione del fatto che quest'ultimo sarà chiamato a partecipare al procedimento legislativo volto all'adozione delle leggi che, poi, dovranno recepire i contenuti dei Patti (per l'adozione delle leggi di bilancio il testo di riforma prevede infatti l'intervento automatico del Senato). Per l'assunzione delle « macrodecisioni » non dovrebbe più quindi essere necessario ricorrere al 'sistema delle conferenze'.

Secondo il Presidente Iacop, appare difficile ipotizzare che le funzioni di raccordo del Senato, dipendenti dalle scelte di composizione del Senato stesso e di organizzazione dei lavori, possano essere tutte ricondotte a processi tipizzati preordinati all'esercizio di altre funzioni, quali quella

legislativa e quella di controllo e valutazione. Proprio perché il raccordo, per effetto della giurisprudenza costituzionale, è posto a fondamento del processo di collaborazione tra lo Stato e le Regioni, si potrà tradurre in diverse e flessibili forme, quali codecisione, consultazione e informazione tra le istituzioni statali e quelle regionali, non solo dunque attraverso i singoli consiglieri-senatori, che saranno di fatto i nuovi membri del Senato, nella loro duplice veste di senatori e, come precondizione, di consiglieri regionali o sindaci.

Inoltre, in termini di progettazione generale del nuovo sistema di concertazione fra dimensione nazionale e dimensioni territoriali, i canali di raccordo verticale potrebbero ricomprendere tutti gli ambiti d'intervento della cooperazione tra lo Stato e le autonomie, ma saranno diversamente modulati a seconda che si riferiscano alle funzioni parlamentari o di governo.

Nella connotazione funzionale del Senato, una particolare attenzione andrà a rivestire il dialogo con le Assemblee regionali nella partecipazione all'*iter* parlamentare e all'attività legislativa, diversamente dalle sedi di concertazione statale tra Governo e giunte regionali, funzionali alle attività amministrative e all'esame degli atti del Governo (Iacop).

Quanto al contributo della dottrina, sono state per l'appunto segnalate la centralità della funzione di raccordo del Senato, « in cui gli enti costitutivi della Repubblica sono resi co-responsabili per il bene complessivo dello Stato-ordinamento » (Luther), e l'esigenza di comprendere come nella prassi riuscirà a configurarsi questo ruolo (Caretto, D'Atena, Morelli, Olivetti, Rivosecchi).

Del resto, la norma contenuta nel testo di riforma costituzionale *in itinere* riveste un contenuto fondamentalmente programmatico, perché indica un fine ma non il modo in cui avviene il raccordo (D'Atena).

Secondo il professor Mangiameli, le funzioni di raccordo sono state sinora carenti nel nostro sistema, come dimostra la vicenda dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. La riforma

pone rimedio a questa situazione. Anche se al Senato sembrano attribuite due forme di raccordo, una in via esclusiva e una in via concorrente, in realtà, in base ad una lettura di tipo sistematico, le funzioni di raccordo non si prestano a essere viste in termini di esclusività e di concorrenza, perché esse sono espressione del principio di leale collaborazione e hanno come finalità quella di fluidificare le relazioni istituzionali, al fine dell'esercizio delle rispettive competenze. Di conseguenza, il Senato diventa il luogo in cui devono convergere i conflitti irrisolti per trovare una mediazione. Ciò colloca le altre sedi di collaborazione orizzontale e verticale in una posizione privilegiata con il Senato. Questo rapporto di coordinamento, di tipo funzionale, abbraccia più il Governo che non l'altra Camera, con la quale il raccordo passa essenzialmente attraverso la funzione legislativa.

Per il professor Morelli, al fine di apprezzare le funzioni di raccordo del Senato, occorre infatti considerare che il nuovo Senato non eserciterà funzioni esclusivamente normative, avendo il compito, oltre che di concorrere all'esercizio della funzione legislativa, anche di svolgere competenze di altra natura (partecipazione alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea, valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori, concorso all'espressione di pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato). Riprendendo i tratti di organi simili, presenti in altri ordinamenti di carattere federale, il nuovo Senato si presenta, quindi, come un organo avente funzioni non solo camerale ma anche paragovernative, potenzialmente idoneo ad assorbire buona parte delle competenze attualmente svolte dalle Conferenze. Possono avanzarsi dubbi, tuttavia, sulla riuscita di una simile trasformazione, considerando soprattutto l'assenza del mandato imperativo, che mal si concilia con l'assunzione di funzioni esecutive e

amministrative da parte dell'organo, il quale dovrebbe mantenere comunque la propria connotazione di assemblea legislativa (Morelli).

Anche altri auditi hanno avanzato dubbi, nonostante il dettato del nuovo articolo 55 della Costituzione, circa la capacità del Senato di svolgere effettivamente in maniera corrispondente alle aspettative la funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali e di valorizzare il punto di vista delle autonomie territoriali, a causa della debolezza del legame con le istituzioni politiche regionali, dovuta alla libertà di mandato ed all'assenza di un voto unitario di delegazione (Pajno, Carli).

Il nuovo testo costituzionale assegna al Senato la funzione di rappresentare le istituzioni territoriali, ma non è sufficiente una « formula scritta in Costituzione » affinché questa funzione sia effettivamente esercitata; sussiste infatti il rischio che il nuovo Senato sia sconfessato dalle istituzioni politiche regionali e dalle Conferenze dei Presidenti. Ci si trova dunque di fronte a una scelta: « valorizzare il libero mandato dei futuri senatori e, quindi, immaginare che questi ultimi abbiano un margine di manovra ampio, però nel contesto di un'istituzione che rischia di essere depotenziata, oppure circoscrivere la libera esplicazione di questo mandato in virtù di un raccordo forte, non giuridicamente strutturato ma politico, con le istituzioni territoriali, lasciando che si guadagnino sul campo il ruolo e l'autorevolezza del vero interlocutore territoriale ». La seconda opzione appare di certo preferibile (Pajno). Sussiste infatti il rischio che, qualora il Senato non sia in grado di svolgere al meglio la richiamata funzione di rappresentanza, le istituzioni territoriali potrebbero continuare a privilegiare il 'sistema delle conferenze', con la possibilità che si abbiano due luoghi diversi, uno per le istituzioni ed uno per i territori (Carpani).

È stato affermato al riguardo che occorra dunque valorizzare il più possibile l'istituzionalizzazione di un raccordo con le conferenze delle Regioni. « Nella misura

in cui il Senato saprà farsi guidare e guidare esso stesso, e saprà agire in simbiosi con la Conferenza delle Regioni, ma anche, per le questioni di competenza, con la Conferenza di tutti gli enti territoriali, allora [...] riuscirà ad affrontare » al meglio il nuovo ruolo che la Costituzione gli assegna (Pajno).

### 3.3.3 La funzione legislativa

Con le richiamate premesse di inquadramento dell'attività di raccordo, nel corso delle audizioni si è ampiamente dibattuto sulle modalità con cui essa sarà declinata alla luce delle funzioni che l'articolo 55, quinto comma, della Costituzione riformata assegna al Senato.

Si è al riguardo registrata un'ampia convergenza sia da parte dei rappresentanti del Governo, sia da parte degli esperti del settore sul riconoscimento della strategicità della funzione di raccordo fra Stato ed autonomie territoriali che il Senato è chiamato a svolgere nell'ambito dell'esercizio della funzione legislativa e, conseguentemente, dell'esigenza che siano riconsiderate le funzioni che attualmente il 'sistema delle conferenze' svolge nel procedimento legislativo.

Un'ipotesi di riordino del 'sistema delle conferenze' non può prescindere, *in primis*, dall'esigenza di riconoscere che le sensibilità dei territori nell'ambito dell'*iter* di approvazione delle leggi siano rappresentate esclusivamente dal Senato.

Particolare attenzione è stata posta, in alcuni interventi in audizione, nei confronti della capacità del Senato di svolgere la funzione di raccordo tra Stato ed enti territoriali nell'ambito legislativo e di come quest'ultima sarà strettamente misurata non solo in termini di codecisione sui provvedimenti ad approvazione bicamerale, ma anche (e per certi versi soprattutto) sulla capacità di incidere sul contenuto dei provvedimenti esaminati dalla Camera su cui viene attivata la procedura di richiamo (Carli). A tal fine, è stata sostenuta l'utilità di forme di raccordo fra i due rami del Parlamento per far sì che la posizione espressa dal

Senato, in rappresentanza delle sensibilità del territorio, possa essere discussa, approfondita ed eventualmente fatta valere in sede di esame presso la Camera dei deputati. Nell'ambito dei meccanismi che consentano la presa in esame e la valutazione delle proposte emendative del Senato nel processo decisionale, è stata richiamata l'opportunità che i regolamenti parlamentari possano riconoscere un ruolo centrale alla Commissione bicamerale per le questioni regionali (Carli). In quella sede, la posizione del Senato potrebbe essere illustrata ed argomentata dalla componente senatoriale e l'eventuale dibattito potrebbe consentire la maturazione di una posizione prevalente, sintetizzata in un parere *ad hoc* della stessa Commissione sul disegno di legge in esame, che potrebbe favorire il recepimento, nell'ambito del prosieguo dell'*iter* legislativo, delle sensibilità dei territori, almeno per gli aspetti ritenuti strategici da questi ultimi.

Altra variabile che potrebbe incidere in modo significativo sul modo con cui il Senato riuscirà ad adempiere alle proprie funzioni è collegata alla personalità del primo Presidente del nuovo Senato. In proposito, il sottosegretario Bressa, nel sottolineare che il Senato riformato assolve pienamente e in maniera compiuta alla necessità di raccordare le legislazioni, ha espresso il proprio avviso circa la centralità del ruolo che il primo Presidente del Senato sarà chiamato a svolgere, perché sarà colui il quale determinerà il rapporto tra Camera e Senato nel procedimento legislativo. In quest'ambito la prassi e le convenzioni sono destinate ad incidere in modo determinante, più del dettato costituzionale.

Vi è poi chi ha osservato che le funzioni legislative del Senato attribuite dalla riforma costituzionale non sembrano sempre idonee a sostituire, *in toto*, l'attività svolta dal "sistema delle conferenze" sul piano legislativo, ed in particolare dalla Conferenza Stato-Regioni e Province autonome (Caretto). Al riguardo, è stato rilevato che la mancata inclusione delle leggi settoriali, che incidono sulla legislazione

regionale, fra le leggi bicamerali, pone il Senato in una posizione subordinata sia nei confronti delle leggi di potestà esclusiva dello Stato, sia con riferimento alle leggi rientranti nella potestà residuale espressa, sulla base dell'articolo 117, comma terzo (Bifulco); tale circostanza non può considerarsi pienamente contro-bilanciata dalla facoltà del Senato, peraltro eventuale e condizionata da tempi ristretti, di disporre l'esame di tali leggi.

È stata in proposito argomentata l'opportunità che il 'sistema delle conferenze' possa fornire un proprio contributo per l'esame degli schemi di atti riferiti a materie di interesse regionale, specie con riferimento alle materie diverse da quelle di competenza bicamerale, nella fase della formazione dell'iniziativa legislativa da parte del Governo (Caretto, D'Atena, Olivetti), ovvero prima della presentazione degli stessi alle Camere.

Con riferimento alla clausola di supremazia — in ordine alla quale è riconosciuto al Senato il potere di formulare proposte di modifica a maggioranza assoluta dei propri componenti che la Camera può disattendere solo pronunciandosi nella votazione finale con la medesima maggioranza — è stato osservato che la posizione del Senato risulta indebolita dalla circostanza che « con il nuovo sistema elettorale (cd. *Italicum*) non sarà difficile avere una maggioranza assoluta alla Camera e quindi non sarà difficile per la Camera superare l'eventuale maggioranza assoluta del Senato » (Bifulco).

In senso adesivo alla tesi dell'opportunità che il 'sistema delle conferenze', sia pur riformato, continui a svolgere un ruolo nell'ambito del processo legislativo, si sono registrati altri contributi della dottrina, che hanno sottolineato in particolare la capacità del 'sistema delle conferenze' ad intercettare in anteprima gli atti normativi di interesse regionale (D'Atena, Olivetti), eventualmente anche come strumento di supporto all'esame parte del « nuovo » Senato. In proposito, è stato tuttavia osservato che, proprio per le materie diverse da quelle coperte da leggi bicamerali, tutto dipenderà dal ruolo che

assumerà la procedura di proposta emendativa del Senato (D'Atena). Secondo tale impostazione, bisognerà vedere se il Senato funzionerà come il *Bundesrat* tedesco, che compie un esame tecnico di tutta la legislazione, utilizzando anche in sede di Commissione le competenze dei funzionari regionali, nel qual caso riuscirà ad occupare gran parte del ruolo di raccordo oggi svolto dal sistema delle conferenze.

Il ruolo di raccordo del Senato, alla luce della riforma, non si esaurisce tuttavia nella partecipazione al procedimento legislativo. In altri termini, il Senato delineato dalla riforma — come ha osservato il ministro Costa — « non è soltanto una Camera che partecipa in modo variabile e talvolta anche differenziato al procedimento legislativo, ma è dotata di molte importanti funzioni che ne fanno un'assemblea che va ben oltre la partecipazione all'esercizio della funzione legislativa ».

A giudizio del sottosegretario Bressa, la riforma costituzionale oltre ad attribuire al Senato la funzione collaborativa nel processo legislativo, circoscrivendola a determinate materie, gli riconosce infatti una funzione politico-istituzionale di garanzia del sistema delle autonomie che non si risolve, né si esaurisce nella competenza legislativa. Nella riforma il Senato, al pari delle Regioni, si pone a contatto con le esigenze di sviluppo del territorio.

### 3.3.4 La funzione di partecipazione ai processi decisionali dell'Unione europea

La ministra Boschi nel suo intervento ha richiamato l'attenzione sulle modalità con cui verranno declinate sia la funzione di raccordo con l'Unione europea — nelle fasi ascendente e discendente — sia una funzione del tutto nuova, quale quella di valutazione dell'impatto delle politiche europee sui territori (di quest'ultima si darà conto nel successivo paragrafo).

Anche in tal caso molto sarà rimesso alla fonte regolamentare, cui spetta valorizzare un ruolo che il Senato in Italia già sta svolgendo, perché l'apporto che il Senato fornisce in fase di pareri e quindi di contributo alla normativa europea nella

cosiddetta fase ascendente già oggi è molto forte. Basti pensare che, nel 2014, in tutta Europa, il Senato è stato secondo soltanto al Parlamento portoghese per il numero di pareri resi nel percorso di formazione della normativa europea.

Il Presidente Iacop ha affermato che l'impegno comune e crescente delle Assemblee regionali sulle politiche europee in relazione alla fase ascendente, alla partecipazione all'esercizio del controllo di sussidiarietà e al dialogo politico consente di immaginare dei meccanismi di interazione e coordinamento tra l'attività della Conferenza delle assemblee legislative regionali, nella sua funzione di sede di raccordo delle posizioni dei Consigli regionali, e il Senato come Camera nazionale, con funzioni di mediazione e sintesi degli interessi territoriali rispetto a tematiche che impattano a velocità crescente sulle politiche regionali.

Al riguardo, va ricordato che l'impegno comune delle Assemblee legislative regionali sulle politiche europee in relazione alla fase ascendente, alla partecipazione all'esercizio del controllo di sussidiarietà e al dialogo politico ha condotto nel settembre 2014 all'approvazione di una Risoluzione (doc. XXIV, n. 35) della 14<sup>a</sup> Commissione del Senato con la quale si promuove la maggiore collaborazione tra la Commissione e la Conferenza, ai fini di dare attuazione alle disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 234. Tale collaborazione si traduce in attività di programmazione che consentono di coordinare i lavori parlamentari e delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, per la redazione dei pareri espressi nell'ambito del dialogo politico o relativamente ai profili di sussidiarietà e proporzionalità degli atti europei, anche tenendo conto delle osservazioni regionali; in una reciproca condivisione delle attività di partecipazione alla fase ascendente di formazione del diritto europeo, con particolare riferimento all'individuazione dei principali *dossier* di interesse comune, attraverso l'esame simultaneo del Programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione

UE e della Relazione annuale programmatica del Governo in materia europea e le audizioni di rappresentanti della Conferenza presso la Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato.

È stato poi asserito che il Senato potrebbe assorbire le funzioni (o almeno parte delle stesse) attualmente attribuite alle Conferenze con riferimento alla partecipazione alla formazione ed all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea, con particolare riguardo alle competenze della Conferenza Stato-Regioni di cui agli articoli 22 e 23 della legge n. 234/2012 (Moavero Milanesi, Olivetti). Il riferimento è alle competenze, ad oggi esercitate dal 'sistema delle conferenze' in materia di indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano gli ambiti di interesse delle Regioni e delle Province autonome, di criteri e modalità di conformare l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome all'osservanza e all'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 1 della legge 234 del 2012, nonché di schemi di disegni di legge europea e di legge di delegazione europea (Olivetti).

Secondo il professor Moavero Milanesi, una simile opzione sarebbe coerente con le sue attribuzioni che riguardano, in particolare, la rappresentanza delle istituzioni territoriali e il raccordo fra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Si eviterebbe, infatti, che gli indirizzi generali relativi all'elaborazione, oltre che all'attuazione, degli atti dell'UE di interesse delle realtà territoriali, siano discussi in una sede diversa (quella delle conferenze) rispetto a quella costituzionalmente vocata a rappresentare le istituzioni territoriali e a raccordarle con le esigenze dello Stato (il Senato).

Il Senato dovrà poi a suo avviso continuare a svolgere un ruolo centrale con riferimento alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà a livello di Unione europea.

Infine, il professor Moavero Milanesi si è soffermato sul ruolo che il Senato potrà svolgere in termini di miglior raccordo,

nell'ambito del rapporto enti territoriali-Stato-Unione europea, con il Comitato delle Regioni<sup>(5)</sup>.

Il professor Moavero Milanese suggerisce in proposito che l'attuale 'sistema delle conferenze' o, con la riforma costituzionale, il nuovo Senato possano acquisire funzioni specifiche riguardo all'individuazione delle persone che poi formalmente il Governo comunica a Bruxelles per la nomina, nonché riguardo al raccordo con detto organismo.

Ancora, con riferimento al ruolo di raccordo del Senato sui temi europei, anche il professor Olivetti ha evidenziato il ruolo del Senato come canale di comunicazione privilegiato con le assemblee legislative regionali, per il tramite della Conferenza dei Presidenti, con riferimento all'esercizio del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea (Olivetti).

In tal senso, è stato sostenuto che lo studio comparato del ruolo dei Parlamenti nazionali nel controllo di sussidiarietà dimostra che sono più efficaci le Camere alte perché, non partecipando al rapporto di fiducia con il Governo, non sono costrette a omogeneizzarsi alla linea politica di maggioranza che prevale nella Camera politica (Olivetti).

Secondo il professor Luciani, il terreno dell'integrazione europea è molto significativo. Nella seconda Camera, infatti, si dovrebbe realizzare il coordinamento alto fra il centro e la periferia in rapporto alle esigenze poste dall'integrazione europea. In tale sede sarebbe però impossibile un esame tecnico congiunto dell'impatto nell'ordinamento nazionale a tutti i livelli. Di conseguenza, è probabile che il Senato

tenderà a occuparsi dell'impatto delle condizioni europee sulla legislazione, mentre le Conferenze dovrebbero occuparsi essenzialmente dell'impatto sull'amministrazione.

### 3.3.5 L'attività di valutazione

Fra le funzioni attribuite dall'articolo 55 della Costituzione, come modificato dalla riforma costituzionale *in itinere*, al Senato spetteranno la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, la verifica dell'impatto delle politiche europee sui territori e la verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato.

In stretta attinenza con la funzione di partecipazione ai processi decisionali europei, come evidenziato dalla ministra Boschi, con la riforma costituzionale il ruolo del Senato è ulteriormente rafforzato dall'attribuzione della funzione valutativa riferita alla verifica dell'impatto delle politiche europee sui territori, funzione che completa l'intervento nella fase ascendente e consente di valutare gli effetti del processo decisionale europeo anche a valle del suo svolgimento. Tale competenza chiamerà auspicabilmente in causa in modo molto forte anche le Regioni, che non potranno essere deresponsabilizzate dal percorso di utilizzo, e quindi di buona gestione, delle risorse europee, dal momento che esse stesse dovranno renderne conto, anche ai fini di un'eventuale valutazione dell'attività svolta in ogni Regione da parte delle relative istituzioni nell'ambito del Senato.

Secondo la ministra Boschi, inoltre, la nuova competenza del Senato in tema di valutazione della pubblica amministrazione e delle politiche pubbliche è collegata in generale sia alla possibilità dello Stato di sostituirsi alle Regioni e quindi di esercitare la clausola di supremazia, sia alla possibilità di dare piena attuazione al cosiddetto regionalismo differenziato, istituto che nella riforma è stato ulteriormente valorizzato e accentuato. Nell'attuazione concreta della riforma, la valutazione dell'attività della pubblica ammini-

(5) Il Comitato delle regioni - istituito dal Trattato di Maastricht - è un organo consultivo dell'Unione europea, composto da rappresentanti degli enti territoriali presenti negli Stati membri, che opera affinché le esigenze e l'orientamento dei medesimi enti siano rappresentati nell'ambito del procedimento legislativo concernente atti afferenti ai settori di interesse dell'amministrazione locale e regionale. Quest'ultimo è un organismo che formula pareri potenzialmente su tutta la legislazione europea, pareri di cui poi il legislatore europeo deve tenere conto, non fosse altro in termini di motivazione dell'eventuale mancato recepimento.

strazione e la valutazione delle politiche pubbliche costituiscono infatti il presupposto per verificare come valorizzare le singole Regioni, e quindi dare piena attuazione al regionalismo differenziato; ciò può contribuire inoltre alla valutazione sull'opportunità o meno di un intervento più forte dello Stato in alcuni casi, eventualmente esercitando la clausola di supremazia.

Anche il ministro Costa ha inteso richiamare l'attenzione sulla circostanza che il ruolo del Senato, alla luce della riforma, non è circoscrivibile alla partecipazione al procedimento legislativo, ma è dotato « di molte importanti funzioni che ne fanno un'assemblea che va ben oltre la partecipazione all'esercizio della funzione legislativa », « tra le quali, accanto al raccordo con l'Unione europea, spicca anche la valutazione delle politiche pubbliche e il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato ».

Come sottolineato dalla ministra Lorenzin, il compito di valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, unitamente a quello di raccordo tra i diversi livelli di governo, dovrebbe portare a configurare il nuovo Senato della Repubblica come il luogo privilegiato per le funzioni valutative delle politiche di settore, compresa quella sanitaria, e fornire la base informativa più qualificata per l'assunzione delle decisioni necessarie ad assicurare la *governance* del sistema.

Al riguardo, è stato inoltre osservato che il Senato dovrà vagliare le politiche pubbliche e l'attuazione delle leggi non in generale, ma nella prospettiva del loro impatto sui territori. Si tratta dunque di una funzione diversa da quella attualmente assolta dal 'sistema delle conferenze', ma che in qualche modo ad essa si raccorda. La verifica e la valutazione in Senato viene prima dell'apporto delle Conferenze e queste ultime, dal canto loro, non potranno prescindere dalle risultanze di questa attività senatoriale (Luciani).

Per il Presidente della Corte dei conti Squitieri, il ruolo di controllo e valutazione delle politiche pubbliche del nuovo

Senato rende auspicabile un rafforzamento del ruolo della Corte dei conti nei confronti del nuovo Senato e il coerente sviluppo del rapporto istituzionale già da tempo instaurato dalla Corte con il Parlamento.

Le politiche pubbliche sono ordinariamente già oggetto di analisi da parte della Corte, in occasione del giudizio di regolarità del rendiconto generale dello Stato oltre che di quelli regionali.

Per la nuova funzione di valutazione affidata al Senato, risulta palese il raccordo con l'attività referente della Corte. Un utile strumento è dato proprio, per queste finalità, dalla corretta predisposizione di documenti contabili. Rileva a tal fine anche l'impostazione del bilancio per missioni e programmi introdotta per lo Stato a partire dalla legge del 2008, adottata sulla scia di quella francese ed ora estesa anche ai bilanci degli enti territoriali, nel quadro dell'armonizzazione.

Nella prospettiva di un'informazione obiettiva, sistematica e funzionale alle esigenze che si correlano ai compiti di raccordo e di valutazione intestati al nuovo Senato, è ipotizzabile una specifica funzione di referto modulato su obiettivi particolari o su fenomeni tendenziali che posso riguardare gli aspetti gestionali o anche assetti ordinamentali che servono ad orientare la funzione decisionale in sede legislativa.

In merito al tema della valutazione delle politiche pubbliche, va peraltro menzionato l'impegno profuso dalla Conferenza dei Presidenti della Assemblee legislative, che ha promosso dal marzo 2006 il progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi regionali). Fin dall'inizio il progetto, avviato in una prima fase dai Consigli regionali di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana e realizzato su proposta e in collaborazione con l'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche, ha avuto l'obiettivo di aiutare le assemblee a sperimentare procedure, istituti e strumenti tesi a produrre conoscenze utilizzabili in seno al processo legislativo regionale. Nell'ottobre 2013 la

Conferenza dei Presidenti ha approvato il documento programmatico « Imparare a spendere meglio. Manifesto delle Assemblee regionali a favore di un impiego diffuso di strumenti e metodi per valutare l'efficacia delle politiche », in cui si riconosce l'importanza che la valutazione entri nell'abituale modo di operare delle pubbliche amministrazioni italiane e abbandoni lo *status* di lodevole, ma del tutto isolata, eccezione. Con la firma del protocollo d'Intesa del 3 dicembre 2015 il Senato della Repubblica, la Conferenza e le Assemblee regionali hanno dichiarato l'intenzione di lavorare insieme per far sì che tale impegno si traduca operativamente nella progettazione e nell'organizzazione di un *master* universitario di II livello.

### 3. 4. *Le modifiche al titolo V ed il principio di leale collaborazione*

L'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni è destinato ad essere modificato dalla riforma costituzionale in itinere a seguito delle incisive modifiche al titolo V della parte II della Costituzione.

A tal proposito, il ministro Costa ha sostenuto che la nuova ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni « non può essere vista solo come una riallocazione di competenze tra lo Stato e le Regioni » ma va inquadrata nell'ambito del nuovo disegno di « tutta l'architettura istituzionale della Repubblica delle autonomie ». Si tratta, a suo avviso, di una riforma « che non solo non marginalizza le regioni, ma le valorizza ulteriormente, assegnando loro la competenza e la disciplina degli enti di area vasta, salvo i principi generali relativi al loro ordinamento, che restano di competenza dello Stato ».

Ha dunque richiamato l'importanza del cosiddetto regionalismo differenziato, come delineato dall'articolo 116, terzo comma, che, fermo restando il vincolo di equilibrio economico, « può riguardare un numero assai ampio di competenze legislative statali e può divenire, in effetti, una modalità di forte valorizzazione delle Re-

gioni, basata anche sulla valutazione delle politiche pubbliche e l'attività della pubblica amministrazione ad essa riconducibile ».

La stessa ridefinizione delle materie di competenza statale presuppone un dialogo forte, costante e molto costruttivo tra legislatore regionale e legislatore statale in ordine alla modalità di attuazione di tali poteri, che si avvarrà anche del contributo della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali.

Con particolare riferimento al settore della salute, secondo la ministra Lorenzin, la riforma costituzionale ed in particolare il nuovo riparto delle competenze legislative dovrebbe ridurre la necessità di fare ricorso al « sistema delle conferenze », quanto meno nella fase di produzione della normativa. In tal senso, ha osservato che con riferimento alla materia « tutela della salute », nella prassi, si è fatto ampio ricorso al « sistema delle conferenze » per diversi motivi: ampliamento delle funzioni legislative attribuite alle Regioni e difficoltà di distinguere, nell'ambito della potestà legislativa concorrente, i principi fondamentali, riservati alla competenza legislativa statale, dalle norme di dettaglio, affidate alla competenza regionale; impossibilità per lo Stato di adottare regolamenti in materie diverse da quelle attribuite alla sua potestà legislativa esclusiva (la tutela della salute è infatti ricompresa tra le materie di competenza concorrente, mentre le azioni in questo settore richiedono spesso un approccio di carattere nazionale); infine, impossibilità per lo Stato di adottare atti di indirizzo e coordinamento nelle materie riservate alla potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni.

In tale contesto, la legislazione ordinaria statale ha fatto sempre più spesso rinvio ad intese o accordi da stipulare in sede di Conferenza Stato – Regioni per l'emanazione dei dispositivi attuativi delle leggi statali e per la ricerca di un coordinamento dell'azione delle amministrazioni statali e di quelle regionali. La riforma costituzionale, eliminando la normativa concorrente, dovrebbe risolvere de-

finitivamente il problema di distinguere l'ambito materiale riservato alla legislazione statale da quello riservato invece alla competenza regionale. Con riferimento a quest'ultima, peraltro, la riforma costituzionale non si limita a delimitare tale potestà ricorrendo unicamente al criterio della « residualità » (cioè facendovi rientrare tutte le materie non riservate alla potestà legislativa statale, come nel testo attualmente vigente) ma indica espressamente alcuni specifici ambiti considerati propri delle regioni, tra cui, per quanto di interesse del Ministero della salute, « l'organizzazione dei servizi sociali e sanitari ».

Più in generale, la Ministra Lorenzin ha sottolineato che dal testo della riforma costituzionale emerge chiaramente la consapevolezza della necessità di assicurare in alcuni settori uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale. A corollario della potestà esclusiva statale, è infatti prevista la possibilità per il legislatore statale di emanare disposizioni generali e comuni. Ad esempio, per quanto di interesse del Ministero della salute, sono previste disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare, mediante le quali si intende garantire la soddisfazione di quelle istanze unitarie, connaturate ad alcuni qualificati e specifici obiettivi di carattere generale, come appunto la tutela della salute, che giustificano l'intervento legislativo dello Stato in via esclusiva. Ad ulteriore garanzia delle esigenze unitarie, è stata introdotta la cd. « clausola di supremazia ».

Il nuovo assetto delle competenze legislative dovrebbe pertanto consentire pertanto allo Stato di recuperare anche parte della propria potestà regolamentare, anche in settori – come quello della salute – che prima gli erano preclusi. Tali innovazioni, dovrebbero assicurare la risoluzione di molte delle criticità prima segnalate soprattutto se lette in combinato con il superamento del bicameralismo perfetto e la radicale riforma del Senato.

Per quanto riguarda le osservazioni della dottrina, il professor Bifulco ha rilevato che il modello che si prefigura con la riforma costituzionale individua la propria

coerenza « nel ridurre fortemente i poteri legislativi delle Regioni e nell'attribuire allo Stato maggiore efficacia ed efficienza » (Bifulco) e che vada interpretata in questo senso la scelta di trasferire nell'ambito della legislazione esclusiva statale alcune materie tradizionalmente di competenza delle Regioni, come ad esempio il governo del territorio. Del resto, a suo avviso, la delimitazione della competenza statale alle « disposizioni generali e comuni » non sembra assicurare alle Regioni le medesime garanzie che, nella Costituzione vigente, esse potevano vantare in quanto titolari del potere di legislazione concorrente. Nulla sembra infatti impedire alla Camera di definire liberamente le « disposizioni generali e comuni », mentre la Corte Costituzionale, per quanto integrata con due membri di nomina senatoriale, potrebbe esercitare un opportuno *self-restraint* sul punto, soprattutto in considerazione del coinvolgimento del Senato e dunque degli enti territoriali nell'ambito del procedimento legislativo. Anche il professor Mangiameli ha evidenziato che le competenze esclusive statali sono in molti punti aperte a un riparto determinato di volta in volta dalla legge dello Stato che disciplina la materia.

Il professor D'Atena ha peraltro rilevato che i nuovi criteri per il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni, ancora una volta, lasciano delle zone di ombra e di confine rispetto alle quali si possono porre dei problemi di competenza, mentre, ad avviso del professor Luciani, il contenzioso costituzionale fra lo Stato e le Regioni non sarebbe dovuto principalmente alle materie di competenza concorrente, in quanto le principali controversie sono state sollevate dalle materie cosiddette « trasversali » di competenza esclusiva statale, quali la « tutela della concorrenza » e l'« ordinamento civile » e da una materia di competenza concorrente, ossia il « coordinamento della finanza pubblica », che però la giurisprudenza costituzionale ha configurato, in realtà, come sostanzialmente esclusiva statale.

Il professor Carli ha in proposito suggerito di favorire accordi fra Stato e Regioni sul riparto di competenze, da

approvare in sede di Conferenza Stato-Regioni, al fine di definire il riparto delle competenze per materia, il quale continua a presentare molte zone grigie, che non possono essere eliminate scrivendo le norme in maniera più chiara. Ha richiamato in proposito l'esempio del settore della sanità, nel quale si è proceduto al riparto di competenze attraverso lo strumento del Patto per la salute, un accordo fra Stato e Regioni in cui sono stati dettagliatamente stabiliti i compiti dei soggetti interessati.

Diversi auditi si sono inoltre soffermati sui riflessi che il nuovo quadro costituzionale delineato dalla riforma *in itinere* avrà sui principi sinora elaborati dalla giurisprudenza costituzionale. Tale nuovo quadro, caratterizzato dalla trasformazione del Senato in Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, da diversi criteri di riparto di competenze tra Stato e Regioni e dall'introduzione della « clausola di supremazia », che riprende il concetto di interesse nazionale, non pare infatti consentire un'applicazione automatica dei paradigmi elaborati dalla Corte costituzionale sotto il vigore del Titolo V novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

È stato così evidenziato che la giurisprudenza costituzionale sull'« attrazione in sussidiarietà » (o « chiamata in sussidiarietà »), che ricorre quando allo Stato è consentito intervenire su ambiti che, pur rimessi alla competenza regionale, richiedano necessariamente l'elaborazione di una strategia unitaria a livello nazionale, si fonda sul rilievo dell'« assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi » che garantisca l'integrazione del punto di vista dello Stato con quello delle autonomie territoriali (Lupo, Pajno, Rivossecchi), nonché sulla cancellazione nel 2001 del limite dell'interesse nazionale (Morelli). Dal momento che la riforma costituzionale realizza proprio quella « trasformazione delle istituzioni parlamentari » evocata dalla Corte e che con la « clausola di supremazia » viene inoltre reintrodotta il limite dell'interesse nazionale, la giurisprudenza costituzionale in

materia di sussidiarietà legislativa appare destinata ad un superamento, e con essa la relativa applicazione del principio di leale collaborazione, che, come già più volte rilevato, trova una delle sue principali forme di invero nel 'sistema delle conferenze' (Lupo, Morelli, Pajno, Rivossecchi).

Appare invece riproponibile l'applicazione del principio della leale collaborazione nei casi di sovrapposizione tra competenze statali e competenze regionali (Pajno, Rivossecchi). Anche in tali ipotesi occorre però considerare, il nuovo ruolo del Senato, portatore delle istanze territoriali, nell'ambito del procedimento legislativo, che potrebbe rendere più difficile per la Corte sostenere la necessità di un ricorso alla leale collaborazione (Pajno). Le procedure collaborative incentrate sul 'sistema delle conferenze' appaiono comunque destinate ad essere mantenute nei procedimenti di attuazione delle leggi nei casi di forte ricaduta sulle funzioni che rimangono attribuite alle Regioni, sia sul piano della legislazione sia sul piano dell'amministrazione (Rivossecchi).

Inoltre, in relazione alle materie di competenza esclusiva del legislatore statale, è stato rilevato che la stessa lettura delle stesse come « materie trasversali » (o « materie-non materie ») si basa sul riconoscimento della scomparsa del limite dell'interesse nazionale e sulla sua « immanentizzazione » nel nuovo sistema costituzionale delle competenze legislative e amministrative. L'introduzione della « clausola di supremazia », quale strumento atto a legittimare l'intervento del legislatore statale allo scopo di far valere l'interesse nazionale, potrebbe dunque legittimare letture meno estensive delle competenze legislative statali da parte della giurisprudenza costituzionale. In altri termini, la Corte potrebbe anche abbandonare, ove possibile, l'indirizzo delle « materie trasversali » in considerazione della circostanza che nel loro esercizio non potrebbe più farsi valere l'interesse nazionale « immanente », la cui salvaguardia appare ora affidata alla « clausola di supremazia » (Morelli).

#### 4. PROPOSTE DI RIORDINO DELL'ASSETTO DELLE CONFERENZE

Nell'ambito della riflessione sul riordino del "sistema delle conferenze" alla luce della riforma costituzionale *in itinere* si è registrata, in sede di audizione, un'ampia condivisione in ordine all'esigenza di una rivisitazione dell'attuale sistema di raccordo anche a prescindere dall'approvazione referendaria della riforma costituzionale. Come è stato segnalato nelle audizioni l'esigenza di un riordino del "sistema delle conferenze", anche in caso di mancata modifica della Carta costituzionale, si spiega con la circostanza che esso è stato disciplinato in un quadro costituzionale già superato dalla riforma del Titolo V del 2001.

Nel paragrafo 4.1 saranno illustrate ipotesi di intervento normativo che la Commissione per le questioni regionali, facendo tesoro degli ampi contributi conoscitivi e della approfondite riflessioni emerse nelle audizioni al fine di superare le criticità del 'sistema delle conferenze' (si veda in proposito il paragrafo 2.6), ritiene opportune anche qualora l'esito referendario non sia approvativo della riforma.

Nel paragrafo 4.2 si darà invece conto delle proposte di riordino nell'ipotesi che la riforma costituzionale entri in vigore, fermo restando che la maggior parte delle soluzioni di riordino prospettate a costituzione vigente (nel paragrafo 4.1) si possono considerare valide anche nell'ipotesi di modifica della Costituzione, se opportunamente calibrate al fine di tener conto in particolare del ruolo strategico di raccordo assegnato al Senato.

##### 4.1. Proposte di riordino del sistema di raccordo a costituzione invariata

###### 4.1.1 Attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001

Come evidenziato nelle audizioni, una delle principali criticità dell'assetto attuale è data dall'assenza di meccanismi che

consentano agli enti territoriali un'effettiva partecipazione ai processi decisionali, ed in particolare al procedimento legislativo.

Al riguardo, basti ricordare i numerosi richiami alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2004 che aveva segnalato la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» idonea a garantire le autonomie territoriali, in quel caso per legittimare – come soluzione transitoria – l'attività delle Conferenze, sedi di raccordo e perseguimento della leale collaborazione.

Qualora il *referendum* dovesse avere un esito non approvativo della riforma *in itinere*, e non si potesse realizzare la trasformazione del Senato in Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali, si riproporrà l'esigenza di individuare forme di raccordo che assicurino l'integrazione del punto di vista dello Stato con quello delle autonomie territoriali, che consentano di superare la richiamata «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e (...) dei procedimenti legislativi». Al riguardo, nel corso dell'indagine conoscitiva è stata a più riprese richiamata la mancata attuazione dell'articolo 11, commi primo e secondo, della legge costituzionale n. 3 del 2001 che prevede la possibilità di integrare la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni, Province autonome ed enti locali e attribuisce ai pareri resi dalla medesima Commissione, così integrata, su disegni di leggi vertenti su materie di competenza concorrente o attinenti alla finanza regionale e locale, un valore rinforzato.

Come è stato osservato, il vigente ordinamento costituzionale prevede dunque un'ipotesi molto particolare per avviare la presenza dei territori in seno al Parlamento, ossia l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali (Mangiameli, Pietrangelo), anche se prefigura una soluzione temporanea, la cui vigenza è destinata a cessare con la riforma del Titolo I

della parte seconda della Costituzione, cioè del titolo che riguarda il Parlamento (Mangiameli).

Fra i contributi emersi nel corso delle audizioni, si segnala altresì l'enfasi sulla circostanza che nelle sentenze in cui la Corte costituzionale valorizzava il ricorso alle intese forti con le singole Regioni interessate nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari, essa puntava a incentivare anche l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni (Pajno).

Poiché, come è stato affermato in audizione, proprio la mancanza della richiamata funzione di raccordo ha contribuito al fallimento della riforma del Titolo V e spesso alla paralisi del Paese (Lupo), nell'intento di superare tale criticità, occorrerà interrogarsi sulla persistenza delle ragioni che hanno impedito sino ad oggi l'attuazione della richiamata disposizione di cui all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

#### 4.1.2 *La razionalizzazione delle attuali conferenze*

È stata da più parti avanzata la proposta di operare una razionalizzazione delle attuali tre conferenze intergovernative: taluni auspicano l'istituzione di un'unica conferenza (Caretto, Castelli), mentre altri ritengono auspicabile ricondurre a due le attuali conferenze (Carpani).

Tra i primi viene avanzata l'idea di istituire una conferenza unica, articolata in una sede plenaria e in due distinte sezioni (una regionale e una locale).

La conferenza unica, con l'aiuto di altri organi comuni tra Stato e Regioni, potrebbe operare secondo lo schema che è stato seguito fin dall'inizio dell'esperienza delle Regioni a statuto speciale, con le commissioni paritetiche che progressivamente hanno proceduto al trasferimento delle funzioni amministrative (Caretto).

Con riferimento alla proposta di estendere lo strumento delle commissioni paritetiche nell'ambito delle negoziazioni tra Stato ed enti territoriali appartenenti alle

Regioni ordinarie, pur condividendone la finalità, ne è stata rilevata la complessità (Olivetti). Nell'ambito di tale riflessione, è stata colta l'occasione per ricordare che lo strumento per il trasferimento di competenze tra Stato e Regioni, almeno in teoria, dovrebbe essere l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, che dovrebbe però essere inteso come negoziazione puntuale su singole materie, proprio come accade nelle paritetiche e non invece – come hanno ritenuto alcune Regioni del Nord – come via verso uno statuto speciale (Olivetti).

Chi auspica la riduzione delle attuali tre Conferenze a due ritiene che queste ultime debbano essere sostanzialmente corrispondenti all'attuale Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza unificata (Carpani).

In tema di razionalizzazione, appare opportuno segnalare anche il contributo dell'ANCI, secondo cui il riordino dovrebbe rispondere ad un obiettivo generale di efficienza del sistema, che potrebbe, o dovrebbe, accorpate nel suo ambito tutti i soggetti di partenariato e misti presenti nei vari settori; a tal proposito, si potrebbe spingere per una tendenziale concentrazione nella conferenza di tutti i meccanismi e soggetti di raccordo settoriale previsti dalla legislazione, configurando così una sede unica di raccordo con il Governo.

Ancora, sarebbe interessante istituire nella conferenza organi interni di raccordo anche solo fra le autonomie territoriali.

Sempre ad avviso dell'ANCI, bisognerebbe assicurare maggiore visibilità ai pareri resi sugli atti per cui è previsto un passaggio parlamentare, con l'obbligo di allegarli poi all'atto cui si riferiscono; si potrebbe altresì prevedere un rapporto annuale che dia conto di tutta l'attività svolta e degli atti adottati. In tal modo, secondo il Segretario generale dell'ANCI, Nicotra, si potrebbe risolvere il problema della inadeguata valorizzazione dei pareri della Conferenza nell'ambito del dibattito parlamentare, che è stato uno dei temi già oggetto di attenzione in tutti i tentativi di riforma del sistema delle autonomie che si

sono susseguiti negli anni, e si recuperarebbe una circolarità tra Parlamento, autonomie territoriali ed Esecutivi.

#### 4.1.3 Maggiore autonomia dall'Esecutivo

Nell'ambito di un eventuale riordino delle Conferenze è stata sostenuta l'opportunità di ridurre, se non di eliminare del tutto, la posizione di supremazia del Governo nella convocazione delle Conferenze e nella fissazione dell'ordine del giorno, al fine di garantire una maggiore bilateralità (Morelli, Vandelli).

Potrebbe dunque essere prevista la co-determinazione del programma delle attività della Conferenza Stato-Regioni e del suo ordine del giorno da parte della Conferenza delle Regioni e del Consiglio dei ministri, rafforzando quanto già previsto dalla normativa vigente, che consente alla Conferenza di richiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre alla Conferenza Stato-Regioni oggetti di interesse regionale (articolo 2, comma 4, del decreto legislativo n. 281/1997).

Si potrebbe introdurre, inoltre, una regola di rotazione della Presidenza o di co-presidenza (Morelli) o, in alternativa, prevedere un vicepresidente espresso dalle autonomie, al fine di concertare con il Presidente i lavori e l'ordine del giorno (Vandelli).

È stato inoltre segnalato che una riforma legislativa dell'attività del 'sistema delle conferenze' potrebbe rappresentare l'occasione per una « procedimentalizzazione di questa attività, perché è vero che queste conferenze hanno funzionato e hanno avuto un elemento di virtuosità nell'informalità del raccordo, ma è ancor più vero che una procedimentalizzazione consentirebbe di ottenere quantomeno tempi certi nella decisione e più trasparenza e pubblicità nei lavori delle conferenze stesse » (Cecchetti).

Tale auspicio è stato condiviso anche da ANCI, che ritiene opportuno un coinvolgimento formalizzato delle autonomie territoriali nella fissazione dell'ordine del giorno, nella definizione del calendario dei lavori, proseguendo nella linea della pre-

visione di sessioni di lavoro predeterminate (come la sessione comunitaria, o quella dedicata alla materia finanziaria, o alla legge di semplificazione).

#### 4.1.4 La rappresentanza degli enti locali

In sede di riordino del 'sistema delle conferenze' ed in particolare della composizione della Conferenza Stato-città, il sottosegretario Bressa ha evidenziato inoltre l'esigenza di una riflessione sulla questione che riguarda l'efficacia e la serietà del modello rappresentativo degli enti territoriali. Per la Conferenza Stato-città, che ha una funzione eminentemente consultiva, sarebbe a suo avviso estremamente difficile definire una disciplina, alternativa a quella vigente, in grado di assicurare « una rappresentanza estremamente complessa, perché vi sono 8.000 comuni, di cui 5.000 al di sotto dei 5.000 abitanti »; « risulta complicato stabilire il meccanismo in grado di individuare realmente una rappresentatività capace di essere tale e non, invece, frutto di altre forme e altri tipi di accordi ». Nel riconoscere la debolezza dell'attuale sistema, basato sulle designazioni dell'ANCI, che è un'organizzazione sostanzialmente privata, anche se composta da enti pubblici e che continua ad avere carichi di responsabilità decisionale sempre crescenti, il Sottosegretario Bressa ha richiamato l'attenzione sull'esigenza di spostare l'asse del problema dalle modalità di elezione o nomina dei rappresentanti nella Commissione alla definizione del ruolo delle associazioni rappresentative degli enti locali.

#### 4.1.5 Istituzione della Conferenza degli Esecutivi

Il ministro Costa e il sottosegretario Bressa, come già anticipato, ritengono che una delle criticità dell'attuale sistema sia rinvenibile nell'assenza di una sede ad *hoc* in cui il Governo nazionale e gli Esecutivi territoriali possano confrontarsi sulle politiche pubbliche nazionali, sulle priorità e sulle scelte necessarie per attuarle. Ritenono che questa non possa essere individuata dalla Conferenza Stato-Regioni nella

sua configurazione attuale e che l'attuale "sistema delle conferenze" possa essere arricchito dall'istituzione di una Conferenza degli Esecutivi, composta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Presidenti delle giunte regionali e delle due Province di Trento e Bolzano, sulla falsariga di quelle operanti in Stati federali, come l'Australia (*Council of Australian Governments*) e il Canada (*First Ministers' conference*). Le riunioni di tale Conferenza dovrebbero svolgersi secondo procedure informali, una o due volte l'anno, e dovrebbero avere ad oggetto temi di particolare rilievo politico. Si tratterebbe di una sorta di conferenza intergovernativa in cui Stato e Regioni espongano le rispettive priorità con l'obiettivo di influenzare l'agenda dell'attività di un Parlamento in cui le Regioni stesse saranno pienamente rappresentate.

Quanto alla composizione, considerato « il carattere pluralistico del nostro ordinamento costituzionale, sarebbe opportuno prevedere [nell'ambito della richiamata sede politica] anche la presenza di un'adeguata componente di sindaci metropolitani e non, in rappresentanza dei comuni e delle loro associazioni ». In tendenziale sintonia con l'opportunità di estendere la partecipazione anche agli enti locali, il sottosegretario Bressa ha segnalato che, in considerazione della composizione del nuovo Senato, che vede al proprio interno rappresentanti dell'ente comunale, si apre la possibilità della presenza anche di un rappresentante del livello comunale, nella figura, ad esempio, del Presidente nazionale dell'ANCI.

Relativamente ai rapporti della Conferenza degli Esecutivi con il 'sistema delle conferenze' vigente, il sottosegretario Bressa ha evocato la definizione di un'organizzazione reticolare con al centro la Conferenza degli Esecutivi e intorno a essa l'attuale 'sistema delle conferenze'.

#### 4.2 *Proposte di riordino del 'sistema delle conferenze' nel nuovo assetto costituzionale*

Come illustrato in precedenza, nell'ambito dell'indagine conoscitiva è emerso che

la riforma *in itinere* non impone la soppressione dell'attuale 'sistema delle conferenze', bensì rende auspicabile un suo riordino, che tenga conto delle richiamate funzioni demandate al Senato. In questa sede, saranno richiamati i contributi informativi raccolti con riguardo alle funzioni che potrebbero essere svolte dal "sistema delle conferenze" qualora l'esito del referendum sia favorevole alla riforma costituzionale, e saranno formulate proposte operative di riordino.

Come evidenziato dal ministro Alfano, l'attribuzione al Senato a livello costituzionale delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali implica la necessaria trasformazione, sul piano funzionale, delle Conferenze, che dovranno conservare un ruolo limitato principalmente agli aspetti attuativi della legislazione, e quindi ad aspetti prevalentemente amministrativi e tecnici. In tal senso sono stati richiamati gli ordini del giorno accolti dal Governo nel corso dell'esame parlamentare.

Sono stati così delineati « due distinti ambiti del raccordo: il primo, che attiene ai « rami alti » e che investe il momento della decisione politico-legislativa, e il secondo, che invece verrebbe a riguardare le fasi discendenti o i livelli sottostanti, in cui il confronto è destinato a riferirsi a profili di dettaglio, tra i quali bisognerebbe includere la normazione secondaria e la regolazione tecnica » (Alfano).

Anche con riguardo a questo aspetto, è stato sottolineato che, ai fini della definizione dei nuovi rapporti tra Senato e 'sistema delle conferenze', risulta peraltro decisivo il completamento della riforma, con l'adozione di una nuova legge elettorale del Senato e la revisione dei regolamenti parlamentari.

Con specifico riferimento al settore sanitario, la ministra Lorenzin, come già accennato, ha rilevato che il Senato è destinato ad assorbire gran parte delle funzioni attualmente svolte dalle Conferenze, che pertanto potrebbero conservare un ruolo di attuazione tecnico – amministrativa delle deliberazioni del Senato. In proposito, ha richiamato il procedimento

per l'approvazione dei Patti per la salute: essi potranno essere deliberati dal Senato, anche in considerazione del fatto che quest'ultimo sarà chiamato a partecipare al procedimento legislativo volto all'adozione delle leggi che, poi, dovranno recepire i contenuti dei Patti (per l'adozione delle leggi di bilancio il testo di riforma prevede infatti l'intervento automatico del Senato). Anche con riguardo alla funzione di valutazione, con particolare riferimento ai Piani di rientro e di monitoraggio dei servizi sanitari regionali e della loro qualità, secondo la ministra il Senato è destinato ad assorbire le funzioni attualmente svolte dal 'sistema delle conferenze'. Più in generale, per l'assunzione delle « macrodecisioni » a suo avviso non sarà più necessario il ricorso al 'sistema delle conferenze'.

Riguardo alla posizione espressa dalle associazioni rappresentative degli enti locali, l'UPI ha proposto di strutturare un rapporto costante tra il nuovo Senato e le Conferenze, magari prevedendo nel Senato la segreteria di riferimento di tutto il 'sistema delle conferenze', inteso in questo senso ampio, in modo che questo diventi il punto unitario di raccordo tra il Governo nazionale e i governi territoriali a cui debbano necessariamente fare riferimento i diversi Ministeri.

Una scelta di questo tipo, secondo quanto indicato nella memoria depositata dall'UPI agli atti dell'indagine conoscitiva, consentirebbe di sviluppare organicamente il principio della leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie territoriali: relativamente alle funzioni legislative, per applicare i nuovi criteri di riparto della potestà legislativa e regolamentare tra lo Stato e le Regioni e la c.d. « clausola di supremazia », prevenendo i conflitti dinanzi alla Corte; relativamente alle funzioni amministrative, per assicurare la più funzionale attuazione degli indirizzi politici e delle leggi, e dare stabilità alle procedure di negoziazione tra Stato ed enti locali.

In tale contesto, l'UPI propone altresì di strutturare nel nuovo Senato anche un rapporto costante con le associazioni rap-

presentative degli enti locali e con le Assemblee legislative regionali. Attraverso il raccordo tra il Senato della Repubblica e il "sistema delle conferenze" si potranno rendere più trasparenti ed efficaci i processi decisionali, fornendo una sede istituzionale di riferimento autorevole e visibile ai cittadini e alle imprese, in stretto rapporto con l'attività di valutazione delle politiche pubbliche e di verifica sull'attuazione delle leggi che la riforma pone in capo al nuovo Senato.

ANCI ed UPI hanno poi convenuto sulla necessità di evitare che in sede di riordino delle Conferenze si determinino sovrapposizioni con il Senato: in particolare, hanno evidenziato che occorre evitare che si duplichi nelle Conferenze il confronto sulla legislazione, che dovrà invece essere affidato tutto al Senato riformato. Il nuovo ruolo delle Conferenze dovrebbe essere definito con una nuova legge – i cui contenuti dovrebbero essere delineati parallelamente alla concreta definizione del ruolo legislativo del Senato – che riconosca ad esse competenze di tipo amministrativo o eminentemente politico (si veda quanto richiamato nel capitolo precedente).

Pur essendovi condivisione di vedute sulla necessità di operare un distinguo fra una funzione « alta » di raccordo affidata in via esclusiva al Senato e una funzione di raccordo di carattere più squisitamente attuativo e tecnico-amministrativo da mantenere tendenzialmente in capo al 'sistema delle conferenze', nel corso delle audizioni di accademici ed esperti della materia sono emersi spunti di riflessione e posizioni non sempre convergenti di cui si ritiene opportuno dare conto in modo analitico. Si sono in particolare registrati due indirizzi prevalenti: parte della dottrina si è focalizzata sulla possibilità di individuare una netta distinzione fra funzioni attribuibili al Senato, ed *in primis*, quella legislativa, e quelle (di carattere amministrativo) attribuibili al "sistema delle conferenze". Parte, di contro, ha invitato a riflettere sui limiti di individuare una linea di demarcazione netta fra le richiamate funzioni.

Secondo alcuni, la più razionale distribuzione delle competenze tra il nuovo Senato e le Conferenze sembra essere proprio quella che distingue tra legislazione e amministrazione (Castelli Cecchetti, Morelli), assegnando al primo il ruolo di sede privilegiata di esercizio della leale cooperazione nell'ambito della funzione di produzione normativa e alle seconde quello di assicurare il luogo di esercizio cooperativo dell'amministrazione (Morelli). Risulta quindi necessario delineare una più netta divisione dei compiti tra le due istituzioni della leale collaborazione, in modo che il Senato sia il *dominus* della codecisione nella formazione della legge, la Conferenza il *dominus* della codecisione nella sua attuazione (Bassanini, Castelli, Morelli).

È stato dunque osservato (Rivosecchi) che al Senato dovrebbero spettare « in via esclusiva i raccordi relativi all'attività legislativa, riservando invece al "sistema delle conferenze" i raccordi con riguardo all'esercizio delle funzioni amministrative »: il "sistema delle conferenze" non interverrebbe più « a monte » nel procedimento legislativo con pareri sui disegni di legge governativi; il Senato, per l'esercizio di questa funzione, dovrebbe raccordarsi direttamente con la Conferenza delle Regioni; sul versante amministrativo, la competenza spetterebbe al "sistema delle conferenze", anche se su provvedimenti più significativi non dovrebbe essere preclusa la possibilità del Senato di fornire un contributo; le Conferenze dovrebbero continuare a svolgere attività attuativa delle disposizioni legislative attraverso lo strumento delle intese, specie per gli ambiti riguardanti le leggi statali recanti disposizioni generali e comuni, riservate al procedimento legislativo a prevalenza Camera.

Il professor Bassanini ha rilevato a sua volta che, tenendo presente la grande distinzione tra la formazione delle scelte di politiche pubbliche, la loro definizione normalmente attraverso norme primarie, il controllo e la valutazione da una parte, e l'esecuzione e gestione dall'altra, che richiede anche una funzione di definizione

di scelte tecnico-amministrative secondarie, si hanno le *guideline* per una ridefinizione del ruolo delle Conferenze. Fino ad ora infatti il "sistema delle conferenze" ha avuto una forte connotazione sul versante dell'esecuzione, gestione e attuazione delle politiche pubbliche. Molti compiti affidati in concreto alle Conferenze non potrebbero, a suo avviso, essere trasferiti ad un'Assemblea parlamentare, perché riguardano essenzialmente il raccordo tra Esecutivi. Ne consegue che la funzione di raccordo, di concertazione e di coordinamento, in alcuni casi paritario, non può essere assorbita nel ruolo di raccordo del Senato. In primo luogo si finirebbe con l'aggravare ma anche con il degradare il ruolo proprio del Senato a una funzione di negoziazione, contrattazione e coordinamento a livello amministrativo. In secondo luogo, ciò sarebbe contrario alla « *summa divisio* », intendendosi per tale la distinzione fondamentale tra ruolo proprio del Parlamento e ruolo proprio degli Esecutivi, ossia del governo nazionale e dei governi regionali e locali, in quanto vertici delle amministrazioni chiamate ad attuare le decisioni e le scelte di politiche pubbliche tradotte negli atti legislativi e anche in atti di indirizzo politico delle assemblee legislative.

Resta dunque al di fuori dall'area del raccordo esercitato dal Senato la sfera relativa all'« amministrazione », intendendosi per tale « l'esecuzione, la gestione e l'attuazione delle politiche pubbliche [...] che sono pur sempre affidate allo Stato, ma in particolare all'area delle attività di governo », comprendendo in tale area la normazione secondaria, i piani e i programmi, la ripartizione delle risorse. Ciò anche al fine di evitare di « confondere indebitamente controllore e controllato », in quanto al Senato è attribuita dalla Costituzione la funzione di valutazione delle politiche pubbliche (Cecchetti).

Il "sistema delle conferenze", del resto, per quanto presenti disfunzioni e difetti che meriterebbero correzioni anche sul piano della disciplina regolatrice della materia, costituisce ad oggi il principale strumento effettivamente operativo di svolgi-

mento, sul piano politico-istituzionale, del principio di leale collaborazione e la molteplicità di funzioni svolte dalle Conferenze, la quantità e il livello delle questioni in esse affrontate, nonché la frequenza delle riunioni delle stesse testimoniano l'importanza di tale sistema nella dinamica inter-istituzionale (Morelli).

Secondo il professor Bassanini, il ruolo delle Conferenze dovrebbe restare fondamentale, per ciò che attiene alla funzione di raccordo tra gli Esecutivi, che non sarebbe utile porre in capo al Senato, se non al costo di snaturarne il ruolo e di soffocarlo in funzioni che non è in grado di svolgere. Il Senato dovrebbe essere invece chiamato a valutare e a controllare se gli Esecutivi, anche nel raccordo tra loro, riescano ad attuare e ad implementare le scelte politiche che il Parlamento, nello schema del nuovo bicameralismo differenziato, ha effettuato. Spostando invece funzioni esecutive-gestionali dal lato degli Esecutivi al lato del Parlamento, si verificherebbe una coincidenza tra chi deve controllare e valutare e chi è controllato e valutato, con una soluzione non accettabile dal punto di vista di un'efficiente architettura istituzionale.

Benché, inoltre, la formula « funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica », utilizzata dal nuovo articolo 55, quinto comma, sia tanto ampia da poter assorbire, almeno in teoria, tutte le funzioni di coordinamento e di raccordo di tipo verticale, essa non include necessariamente quelle di tipo orizzontale, che anzi dovrebbero rimanere di competenza della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, sedi certamente più idonee a tali compiti (Rivosecchi, Morelli). Peraltro, anche in riferimento al coordinamento verticale, il nuovo Senato non sembra essere la sede adatta per l'adozione delle intese e degli accordi previsti dalla legislazione vigente, perché non è certa la presenza dei vertici degli Esecutivi regionali e l'adozione dell'intesa presuppone la partici-

zione dell'organo in grado d'impegnare l'ente territoriale di appartenenza (Morelli).

Del resto la maggior parte del lavoro del 'sistema delle conferenze' si incentra sulla risoluzione di questioni amministrative e tecniche. Se le Conferenze affrontano anche questioni di grande respiro per le autonomie e per la legislazione statale, ciò deve essere ricollegato, per usare la stessa espressione della Corte costituzionale, alla « perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari » (Vandelli, Lupo). Le Conferenze hanno infatti assunto in questa fase una funzione supplente impropria rispetto al disegno complessivo degli equilibri tra i vari soggetti (Vandelli); ma trattandosi appunto di una supplenza e, quindi, di un'opera che non è stata svolta nel modo in cui avrebbe dovuto se il sistema avesse funzionato nella sua fisiologia, si è rivelata inevitabilmente parziale e insufficiente (Lupo).

Quanto alla funzione di raccordo che il 'sistema delle conferenze' potrebbe svolgere nell'ambito delle funzioni amministrative, ne è stata sottolineata la centralità, tenuto conto che il nuovo modello di regionalismo delineato dalla riforma costituzionale appare orientato prevalentemente sul versante amministrativo e che la riallocazione delle funzioni amministrative secondo i principi dell'articolo 118 della Costituzione diventa un elemento decisivo (Caretta).

In tale direzione, è stato rilevato che l'articolo 118 della Costituzione resta immutato a seguito della riforma costituzionale e che, pertanto, il trasferimento di funzioni legislative dalle Regioni allo Stato non dovrebbe necessariamente significare anche un ulteriore trasferimento di funzioni amministrative dalle Regioni e dal sistema degli enti locali verso lo Stato (Olivetti). In tale contesto, benché non si possa immaginare una sostanziale « pietrificazione » dell'attuale riparto delle funzioni amministrative, si potrebbe presumere che vi sia un onere di motivazione molto forte per giustificare lo spostamento verso l'alto delle funzioni amministrative,

ai fini del controllo di ragionevolezza delle eventuali leggi che dovessero disporre in tal senso (Olivetti).

Un punto di vista diverso è stato espresso fra gli altri dal professor Luciani, che ha criticato l'ipotesi che la linea di demarcazione fra le competenze del nuovo Senato e quelle del 'sistema delle conferenze' passi lungo il crinale che divide la legislazione dall'amministrazione, in quanto si tratta di un criterio eccessivamente meccanico. Anzitutto il crinale ha un carattere problematico da definire, perché all'amministrazione sono affidati sovente compiti regolatori che sono stati abbandonati dalla legge; specularmente, la legge invade il campo dell'amministrazione sempre più di frequente con le cosiddette « legghine ».

Se in alcuni campi, quali la questione dell'impatto delle politiche europee, la distinzione tra legislazione e amministrazione può essere utilizzata, attribuendo al Senato il campo della legislazione ed al 'sistema delle conferenze' quello dell'amministrazione, il quadro è più complesso. Poiché il 'sistema delle conferenze' resterà pur sempre protagonista delle procedure negoziali fra lo Stato e le autonomie, è bene prendere atto che in quelle procedure la distinzione fra legislazione e amministrazione non risulta affatto chiara. Quando Stato e autonomie si confrontano sulla definizione in concreto delle loro competenze — che sono stabilite dalle norme costituzionali solo a grandi linee, mentre ci sono margini di apprezzamento lasciati alle parti — oppure sull'assegnazione di certi beni della vita, quali in particolare le risorse finanziarie, essi non possono certo distinguere fra il dominio della legge, quello dell'atto normativo dell'amministrazione e quello dello stesso provvedimento amministrativo. Anche se generalmente l'intesa si muove sul terreno dell'amministrazione, la sua formalizzazione richiede sovente e prioritariamente un passaggio legislativo.

Nonostante l'assenza di alcuni elementi essenziali del disegno di riforma, quali il contenuto della legge elettorale del Senato e la composizione dello stesso, alcune

prime considerazioni, ad avviso del professor Luciani, possono essere sviluppate. Innanzitutto, la ridefinizione della composizione e delle attribuzioni del Senato non toglie ragion d'essere al 'sistema delle conferenze'.

Il principio di leale collaborazione, imposto dalla costante giurisprudenza costituzionale e che diviene ancora più centrale nel modello cooperativo delineato dalla riforma costituzionale, opera, ad avviso del professor Luciani, su quattro distinti piani: il primo è la partecipazione ai processi decisionali; il secondo è quello delle intese e degli accordi generali; il terzo è quello delle intese e degli accordi individuali; il quarto è quello della definizione di determinazioni centrali che siano ispirate a ragionevolezza, proporzionalità e sussidiarietà. Quest'ultimo piano attiene al contenuto delle singole decisioni e, quindi, non ha rilevanza in questa sede.

Per quanto attiene agli altri tre, innanzitutto l'avvento del nuovo Senato comporterebbe un diverso coinvolgimento delle autonomie sul primo terreno, quello della partecipazione al procedimento legislativo, che sarebbe già garantita per molti profili in Senato.

Il secondo terreno, le intese e gli accordi di carattere generale, è il terreno tipico di intervento del 'sistema delle conferenze', che non può venir meno con la nuova struttura costituzionale. Il nuovo Senato non può infatti essere la sede di accordi intersoggettivi, ma solo di accordi intrasoggettivi. È vero che il Senato rappresenta le istituzioni territoriali, ma queste non sono direttamente presenti nella forma di distinte delegazioni, sicché non è possibile che esse vi stipulino pattuizioni giuridicamente qualificate. Le intese, che per consolidata giurisprudenza costituzionale sono strumento essenziale del regionalismo cooperativo, avendo carattere intersoggettivo, non possono concludersi in Senato. È dunque necessario individuare un'altra sede, che talora sarà quella dei rapporti bilaterali fra lo Stato e la Regione o la Provincia autonoma interessata, tal'altra e più frequentemente sarà una sede collegiale, quale la Conferenza Stato-Re-

gioni, o, in caso di coinvolgimento degli enti locali, la Conferenza Stato-Città e la Conferenza unificata.

Cionondimeno, è ragionevole immaginare che l'avvento di una nuova sede partecipativa quale quella del Senato determini l'opportunità di un alleggerimento di alcuni compiti attualmente assegnati alle Conferenze. Tra questi assume particolare rilievo, la sfera dei pareri. Del resto, una delle principali criticità che sembrano caratterizzare oggi il 'sistema delle conferenze' è proprio il sovraccarico di attività consultiva; se le Conferenze si concentrassero dunque sul terreno dell'interlocuzione diretta con lo Stato per il profilo della stipulazione di intese e di accordi, questo sarebbe opportuno.

Anche per il professor Lupo non è pienamente corretto ragionare operando una distinzione rigida tra funzioni legislative e funzioni amministrative. Da un lato, infatti, nelle forme di governo parlamentari il Governo è il principale promotore dell'iniziativa legislativa e dei processi di attuazione delle leggi e, dall'altro, il Parlamento è chiamato a indirizzare e a controllare l'attività del Governo, anche con riferimento alle opzioni in concreto, che vanno definite congiuntamente alle autonomie territoriali.

Secondo il professor Lupo, la soluzione del nodo sul ruolo delle Conferenze è strettamente legata a un altro nodo, che è quello dei rapporti tra i governi e il nuovo Senato.

L'articolo 64, quarto comma, ai sensi del quale «i membri del Governo hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute delle Camere», si riferisce ad entrambe le Camere; il Governo è pertanto presente in Parlamento non solo presso la Camera dei deputati, ma anche presso il Senato. In qualche misura è inoltre previsto che anche i governi regionali e locali abbiano un'interazione con il Senato, come desumibile dall'articolo 63, secondo comma, ai sensi del quale il regolamento del Senato «stabilisce in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di

funzioni di governo regionali o locali». I governi regionali dunque hanno fisiologicamente, ai sensi del testo costituzionale, una loro proiezione nel Senato.

Ne consegue che il "sistema delle conferenze" permarrà, ma non potrà non operare in stretto e costante raccordo con il nuovo Senato. Le Conferenze rappresentano i governi e i governi in Senato ci sono, non sono una realtà diversa rispetto al Senato: in Senato, esse devono portare la risultanza del confronto che c'è stato tra i governi in Conferenza. Resta naturalmente da definire come si debba articolare in concreto questo contatto.

I governi, sia quello statale che quelli regionali e comunali, saranno nel Senato, ed è nel nuovo Senato che nodi quali, ad esempio, quello della dislocazione di un'opera pubblica, del riparto degli oneri del Servizio sanitario nazionale e della distribuzione dei tributi devono trovare una soluzione, o quantomeno devono essere oggetto di una discussione sulle opzioni compiute e sui risultati fino a quel momento raggiunti.

Il 'sistema delle conferenze' ha funzionato bene quando le autonomie territoriali sono state chiamate ad assumere una posizione comune. Il suo grande pregio è proprio quello di spingere il livello regionale e quello autonomistico a trovare una posizione comune. A volte questa posizione comune non si riesce a raggiungere e ciò ha portato al rinvio e, in qualche caso, alla paralisi. Questo è il momento in cui devono emergere le potenzialità del nuovo Senato. Non è detto che ogni decisione debba essere presa necessariamente in Senato, ma deve almeno emergere una chiara assunzione di responsabilità politiche ed amministrative. Non a caso, quelle che saranno le procedure di voto del nuovo Senato dovrebbero servire a questo fine.

La soluzione migliore, in sintesi, secondo il professor Lupo, è quella di appoggiare le Conferenze e le loro strutture presso il Senato. Volendo, potrebbe invertirsi il meccanismo previsto dalla legge n. 42 del 2009, la quale, all'articolo 3, comma 4, in mancanza di un Senato delle

autonomie e di una Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata, ha stabilito, con una norma che poi è rimasta sostanzialmente inattuata, di affiancare alla Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale un comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, «al fine di assicurare il raccordo della Commissione con le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni». Questi ultimi avrebbero dovuto essere designati dalla componente rappresentativa di Regioni ed enti locali nell'ambito della Conferenza unificata.

A seguito delle domande poste, il professor Lupo ha precisato ulteriormente la sua posizione, rilevando che il Governo in Senato non deve essere necessariamente solo il Governo dello Stato centrale, ma è il Governo dello Stato centrale che matura la sua posizione nelle Conferenze. Non vi è pertanto alcun problema a che questo Governo sia rappresentato in Senato, in Commissione e forse anche in Assemblea, sia dal Governo centrale sia dal rappresentante delle Regioni. In Senato potrà intervenire oltre al Governo centrale, che avrà avuto voce in capitolo alla Camera nell'approvazione in prima lettura della legge a prevalenza della Camera dei deputati, se il regolamento del Senato così disponesse, anche un Presidente di Regione o un assessore che rappresenti, insieme al Governo centrale, la sintesi delle posizioni emerse a monte in sede di Conferenza. Ciò tanto più se le posizioni degli enti territoriali non possano essere già assicurate dalla presenza generalizzata, fra i senatori, di Presidenti o consiglieri a essi molto vicini.

Dal punto di vista delle fonti del diritto, un ruolo potrà essere giocato dal nuovo Regolamento del Senato, che peraltro potrebbe fare fatica a regolamentare soggetti che non sono parlamentari. Non dovrebbe essere scartato *a priori* il meccanismo degli accordi interistituzionali, che, per esempio, in sede europea hanno un ruolo rilevante. Un ipotetico accordo interistituzionale, che coinvolga tutte le Regioni, il nuovo Senato e in ipotesi anche la nuova Camera e il Governo sulle procedure,

potrebbe probabilmente essere uno strumento che integra, dettaglia e arricchisce i contenuti del nuovo Regolamento del Senato.

Con riferimento alla difficoltà di circoscrivere l'attività di raccordo del Senato e della Conferenza sulla base della dicotomia fra funzioni legislative e funzioni amministrative, si segnala, altresì, quanto affermato dal professor Luther, ad avviso del quale secondo la riforma *in itinere*, le funzioni di raccordo del Senato «non possono che abbracciare tutte le funzioni legislative ed esecutive dello Stato e degli enti costitutivi della Repubblica nonché dell'UE. Sono funzioni trasversali riferibili a tutte le funzioni nelle quali si realizza una cooperazione tra lo Stato e le autonomie territoriali da un lato e tra queste ultime e l'Unione europea dall'altro. (...) Le funzioni di raccordo possono, ma non devono, includere la stipulazione di intese ed accordi, escluse quelle interregionali. Possono includere anche il coordinamento della programmazione statale e regionale finora svolta in Conferenza, perfino i criteri di ripartizione territoriale di risorse finanziarie, l'attuazione di direttive UE ecc. (...) In ultima analisi, il Senato potrà rivendicare ed esercitare anche funzioni di raccordo amministrativo ed intergovernativo nella *multilevel governance*. Più forte sarà la rappresentanza degli Esecutivi regionali, più idoneo sarà il Senato a svolgere funzioni di partecipazione alla *governance*».

Ciò premesso, osserva che la «riforma costituzionale pone tuttavia anche dei limiti alle funzioni di raccordo del Senato» che «non potrà assorbire oltre alle funzioni di raccordo legislativo anche tutte quelle di raccordo amministrativo, sacrificando del tutto la separazione tra primo e secondo potere. Spetterà alla legge «organica» – peraltro monocamerale – individuare funzioni di raccordo amministrativo adeguate, cioè solo laddove esista effettivamente un bisogno di raccordo non realizzabile senza accorgimenti organizzativi o procedurali. Inoltre non può assorbire le funzioni di raccordo amministrativo endoregionali, né quelle di coope-

razione interregionale e intercomunale spontanea, né le funzioni delle commissioni paritetiche».

Secondo il professor Luther, la funzione di raccordo del Senato inoltre « non potrà diventare luogo di esercizio unitario di funzioni di amministrazione attiva », deve essere rispettosa dei principi di semplificazione e trasparenza dell'azione amministrativa e di buon andamento delle amministrazioni, non può incidere sull'attivazione di conflitti di attribuzione interistituzionali e, più in generale, non può presumersi, *ope constitutionis*, conforme ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

#### 4.2.1 *Proposte di riordino nell'ambito della funzione legislativa*

Dall'indagine conoscitiva è emersa una sostanziale condivisione sull'idea che tutta la fase di concertazione e interlocuzione tra Governo e istituzioni territoriali ai fini della presentazione dei disegni di legge governativi trasmigri necessariamente dal 'sistema delle conferenze' al nuovo Senato. L'attività attualmente svolta dalle Conferenze nell'ambito del procedimento legislativo sarà dunque assorbita nelle funzioni del nuovo Senato (Bassanini, Cecchetti, Carli, Carpani, Castelli, Rivosecchi).

Anche con riferimento alla legislazione delegata, è apparsa prevalente l'esigenza di riservare l'espressione dei relativi pareri al Senato, facendo venir meno la relativa funzione delle Conferenze, anche al fine di evitare orientamenti contrastanti dei diversi organi. Le Commissioni del Senato potrebbero comunque avvalersi del contributo della Conferenza delle Regioni, in caso affiancata dagli apporti delle autonomie locali (Carli, Carpani, Vandelli).

Al riguardo, il professor Pajno ha sottolineato l'importanza dell'istituzionalizzazione di un legame tra Senato e Conferenze, al fine di evitare il rischio che il Senato non disponga neanche del *know how* sufficiente per individuare le esigenze del sistema regionale da rappresentare nell'ambito del procedimento legislativo e per interloquire efficacemente sulle sin-

gole questioni. Occorre dunque « far sì che la conferenza orizzontale possa esprimere posizioni politiche, possa richiedere di richiamare leggi della Camera affinché possa essere espresso un voto sulle medesime, possa in qualche modo orientare politicamente i lavori della futura assemblea senatoriale ».

In proposito, anche il professor Rivosecchi ha sottolineato l'opportunità di favorire forme di sinergia fra il Senato, da un lato, e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative e la Conferenza delle Regioni, dall'altro. In particolare, ha sostenuto che « le funzioni di impulso, che (...) [quest'ultima] « oggi di fatto svolge nei confronti delle Conferenze intergovernative, nel rinnovato assetto istituzionale potrebbero essere prevalentemente indirizzate nei confronti del Senato ». Una sinergia, finalizzata a favorire il tempestivo scambio di dati informativi e statistici, che potrebbe a suo avviso spingersi sino a forme di integrazione funzionale e strutturale fra le amministrazioni coinvolte.

#### 4.2.2 *Proposte di riordino nell'ambito della funzione regolamentare e della funzione amministrativa*

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva si è registrata un'ampia convergenza in ordine all'esigenza che le questioni riguardanti l'attuazione delle disposizioni legislative e, più in generale, le questioni di carattere tecnico-amministrativo non possano prescindere da un'interlocuzione fra gli Esecutivi statale e regionali.

Salvo quanto riguarda la partecipazione al procedimento di formazione dei regolamenti di esclusiva spettanza dello Stato, è stato auspicato che tale competenza permanga in capo al 'sistema delle conferenze' (Vandelli, Caretti, Carli, Rivosecchi), in particolare per ciò che attiene alla regolamentazione attuativa e alla regolamentazione tecnica (Bassanini).

Ad avviso della Conferenza delle Regioni, il raccordo sul versante dei provvedimenti di normazione secondaria rappresenta un'attività propria del 'sistema delle conferenze'.

Al riguardo, è stato ricordato che la Corte costituzionale ha costantemente valorizzato gli atti delle Conferenze affermando l'efficacia non solo politica ma anche giuridica delle intese o degli accordi, come istituti privilegiati di integrazione del parametro sulla leale collaborazione. « Questo valore delle intese e dei pareri in Conferenza (...) dovrebbe essere perpetuato anche nel nuovo quadro costituzionale perché non cambiano le norme costituzionali sulla leale collaborazione e sui criteri di riparto della potestà regolamentare » (Rivosecchi).

Analoga sorte potrebbe essere riservata agli atti delle Conferenze in relazione alle materie che transitano dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato, ma limitatamente alle « disposizioni generali e comuni ». In questi casi è ragionevole ritenere che possa essere chiesta l'intesa « a valle » in Conferenza per l'attuazione delle leggi statali che incidono comunque sulle materie regionali o su significative funzioni amministrative regionali (Rivosecchi).

Come segnalato dal professor Vandelli, nella « grandissima parte del loro lavoro, le Conferenze funzionano come motore della connessione tecnica e amministrativa puntuale del sistema amministrativo statale con il sistema amministrativo regionale e locale », come del resto confermano i dati a disposizione, secondo cui nel 2015 la Conferenza si è riunita 28 volte, mentre le commissioni si sono riunite 175 volte e ci sono state 183 riunioni dei coordinamenti tecnici interregionali e 129 riunioni di confronto tecnico con le amministrazioni.

Nell'ambito della riforma, ad avviso del sottosegretario Bressa, il 'sistema delle conferenze' deve essere concentrato sull'attuazione amministrativa di tutti i provvedimenti, che coinvolge competenze tecniche e richiede la presenza di addetti ai lavori. A suo giudizio, « al di là di una dimensione amministrativa, che deve essere perfezionata e razionalizzata, il senso del permanere delle Conferenze (...) sta nell'istituto dell'intesa, che rappresenta lo

strumento attraverso il quale si raggiunge un accordo su politiche fondamentali tra il Governo e le Regioni ».

A tal riguardo, è stato tuttavia osservato (Luther) che « nella misura in cui il Senato svolgerà effettivamente funzioni di raccordo, dovrebbe avere non solo conoscenza, ma potrebbe anche acquisire un potere di approvazione e veto, sospensivo o definitivo, rispetto alle intese » stipulate in Conferenza. In questo modo spetterebbe al Senato, rappresentante delle autonomie territoriali, (e non alla Corte costituzionale) garantire la lealtà della ricerca di intesa e rivedere scelte eventualmente affrettate della Conferenza.

Tenuto conto del nuovo modello di regionalismo delineato dalla riforma costituzionale, orientato prevalentemente sul versante amministrativo, è stata in particolare sottolineata la centralità del contributo all'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione da parte del 'sistema delle conferenze', ovvero della Conferenza unica che potrebbe sostituire l'attuale "sistema delle conferenze" (Caretto).

Pur nell'ambito di una generale condivisione in ordine al mantenimento di funzioni amministrative alle Conferenze intergovernative, è stato osservato tuttavia che allorché si intreccino « scelte ad alto tasso di politicità (programmazione economico-finanziaria, delle opere pubbliche, delle politiche ambientali e di governo) e scelte relative all'attuazione concreta delle politiche (intese e pareri delle Conferenze sulle modalità di attuazione delle leggi, sui criteri di realizzazione delle opere fissati dal CIPE...) non dovrebbe essere comunque precluso al Senato di intervenire anche nelle procedure di raccordo che, pur non formalmente riferite all'esercizio di funzioni legislative, investono scelte politiche di primario rilievo, destinate a condizionare l'esercizio della legislazione e le scelte di programmazione » (Rivosecchi). Il riferimento è anche « agli accordi sui criteri di riparto di risorse finanziarie stanziare da leggi, o, più diffusi in tempi recenti, a quelli sui criteri di riparto degli oneri finanziari degli enti territoriali per conseguire gli obiettivi di finanza pub-

blica» (Rivosecchi). In questo modo il Senato potrebbe recuperare scelte riguardanti ambiti fondamentali di interesse regionale, come nel caso della finanza locale, della cooperazione tra Stato e Regioni, in riferimento ai quali rischierebbe di svolgere un ruolo marginale anche perché l'esercizio della funzione legislativa prevede un *iter* di approvazione « monocamerale ».

Il principio secondo cui le decisioni di carattere amministrativo di maggiore interesse debbano transitare dalla Conferenza al Senato è stato riconosciuto anche da esponenti del Governo. Con specifico riferimento al proprio settore di competenza, la ministra Lorenzin, nel sottolineare il ruolo svolto sino ad oggi dal « sistema delle conferenze » in ordine alla definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), alla determinazione del fabbisogno sanitario nazionale, al relativo riparto tra le Regioni, alla definizione del ripiano dei disavanzi sanitari, e alla stipulazione dei cosiddetti Patti per la salute, ha affermato che in tali settori (« in tutti settori che ho sinteticamente illustrato ») « la riforma costituzionale (...) potrà determinare un superamento delle funzioni oggi esercitate dalla Conferenza ».

Il coinvolgimento delle Conferenze è meno ipotizzabile – anche nella fase dell'attuazione amministrativa – nelle materie di competenza esclusiva statale piena per quelle materie qualificate in ragione dell'interesse nazionale, in quanto espressione della preminenza dell'indirizzo politico statale (Rivosecchi).

#### 4.2.3 Ulteriori proposte di riordino:

a) nell'ambito della funzione di valutazione

Quanto alle funzioni di monitoraggio e verifica, è stato rilevato il rischio di una possibile duplicazione con la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, che l'articolo 55, quinto comma, Cost., affida al nuovo Senato. In presenza di simili sovrapposizioni, il « sistema delle Confe-

renze » dovrebbe retrocedere al cospetto delle attribuzioni del nuovo Senato, che sono attribuzioni costituzionalmente garantite (Castelli).

Appare pertanto auspicabile che nell'ambito di un processo di riordino tutte le funzioni attualmente svolte dalle Conferenze intergovernative in tale ambito siano dismesse, affinché esse siano affidate al Senato, in ossequio a quanto previsto del novellato articolo 55 della Costituzione.

b) nell'ambito della partecipazione ai processi decisionali dell'Unione europea

Con riguardo alla partecipazione ai processi decisionali dell'Unione europea, è stata segnalata l'esigenza di individuare soluzioni affinché sia assicurato un attento coordinamento dell'attività delle autonomie territoriali in funzione di contrasto all'elevato numero di procedure di violazione del diritto UE, e alle conseguenti condanne della Corte di giustizia dell'Unione, nonché il migliore utilizzo dei finanziamenti stanziati dal bilancio dell'UE, ed *in primis* dei fondi strutturali europei. A tal fine, nel quadro della riforma costituzionale, il prof. Moavero Milanesi ha proposto che le « funzioni che, attualmente, dovrebbero essere esercitate – e non sempre lo sono, accuratamente – esercitate dal « sistema delle conferenze » nell'ambito della stessa « sessione europea » (...) possano essere svolte dal nuovo Senato ».

In quest'ottica il Senato assumerebbe il ruolo di sede privilegiata delle principali questioni europee, sarebbe chiamato a svolgere funzioni rafforzate rispetto a quelle già svolte nell'ambito della cosiddetta « fase ascendente », di coordinamento ed impulso rispetto all'attuazione da parte delle regioni della normativa dell'UE, e potrebbe procedere all'individuazione dei componenti del Comitato delle Regioni dell'UE (Moavero Milanesi).

#### 4.2.4 *Proposte di coordinamento fra il Senato e il 'sistema delle conferenze'*

Da quanto precede emergono due aspetti centrali, fra loro solo apparentemente inconciliabili. Da un lato, l'esigenza di definire con precisione le competenze attribuite al Senato e quelle spettanti al sistema delle Conferenze. Esigenza che parte dalla considerazione che il Senato potrebbe non essere in grado di svolgere, senza il supporto del 'sistema delle conferenze', talune funzioni di raccordo nell'ambito dell'attuazione delle disposizioni legislative e amministrative in considerazione della composizione prefigurata in Costituzione (che non garantisce la presenza dei Presidenti di Regione), della possibilità che al suo interno possano prevalere logiche di appartenenza politica (e non territoriale), nonché dell'assenza di un patrimonio di conoscenze ed esperienze nell'ambito delle funzioni di raccordo, invece posseduto dalle Conferenze. Per tali attività, che includono profili più squisitamente regolamentari e tecnico-amministrativi, e richiedono di poter contare sulla presenza di esperti ed « addetti ai lavori », è emersa nelle audizioni l'opportunità di non rinunciare al contributo delle Conferenze in cui è stato possibile, sino ad oggi, realizzare un efficace confronto fra gli Esecutivi statale e territoriali.

Dall'altro, nell'ambito dell'indagine, come ricordato, si sono registrate sollecitazioni ad evitare rigide delimitazioni di competenza fra i compiti del Senato (funzioni legislative) e quelli delle Conferenze (funzioni amministrative), definibili più sul piano teorico che su quello pratico. Occorre infatti considerare che « nelle forme di governo parlamentari il Governo è il principale promotore dell'iniziativa legislativa e dei processi di attuazione delle leggi » e che « il Parlamento è chiamato ad indirizzare e a controllare l'attività del Governo, anche con riferimento alle opzioni in concreto, che vanno definite assieme alle autonomie territoriali » (Lupo).

In merito a possibili sinergie fra l'attività del Senato e quella delle Conferenze, il professor Cecchetti ha rilevato la necessità per un efficace esercizio delle funzioni di raccordo tra Stato ed enti territoriali dell'« istituzionalizzazione nell'ambito dell'attività del Senato del ruolo delle Conferenze orizzontali e delle associazioni degli enti locali », richiamando anche il ruolo della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali nelle procedure di formazione e attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea.

Circa le modalità per strutturare questo legame, sono state prospettate diverse soluzioni.

Al riguardo, è stato asserito che le funzioni di impulso, che la Conferenza delle Regioni oggi svolge nei confronti delle Conferenze intergovernative, « nel rinnovato assetto istituzionale potrebbero essere prevalentemente indirizzate nei confronti del Senato, soprattutto svolgendo compiti di ausilio nella predisposizione del materiale documentale e di ricerca, sul modello dei comitati previsti, a vario titolo, dal diritto dell'Unione europea, i quali svolgono funzioni « spurie » tra tecnica e politica, essenziali nei procedimenti decisionali » (Rivosecchi). I senatori potrebbero in tal modo disporre in tempo quasi reale del punto di vista proveniente dagli enti territoriali e di istruttorie già mature » e al tempo stesso effettuare un monitoraggio continuo sull'applicazione della legislazione primaria (Cecchetti). Ciò può essere perseguito attraverso un « rioridino delle burocrazie e degli uffici degli organi coinvolti, a partire dal Senato, anche in relazione alle « nuove » funzioni di valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni » (Rivosecchi).

Al riguardo le richiamate riflessioni si inquadrano in un processo avviato negli ultimi anni, quindi ben prima dell'approvazione della legge costituzionale, di potenziamento e valorizzazione delle competenze dell'amministrazione parlamentare nel settore della valutazione delle politiche pubbliche, dei processi decisionali dell'U-

nione europea, nonché di rafforzamento delle esistenti sinergie con le Conferenze, in particolare la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali.

Come è stato argomentato, lo strumento regolamentare, alla medesima stregua con cui oggi disciplina il ruolo del Governo all'interno del Senato, potrebbe disciplinare la modalità per assicurare la partecipazione o addirittura la presenza stabile e organizzata all'interno del Senato delle Conferenze orizzontali (Mangiameli, Pajno). Per quanto riguarda nello specifico il ruolo dei Presidenti di Regione, taluni hanno sostenuto che il regolamento del Senato potrebbe intervenire anche su questo aspetto (Pajno). È stato peraltro segnalato che se la richiamata sinergia dovesse giungere sino ad un formale incardinamento della Conferenza delle Regioni all'interno del Senato, potrebbe non essere sufficiente la fonte regolamentare e occorrerebbe prefigurare l'approvazione di una legge costituzionale (Pajno).

Nell'interesse della funzionalità e della coerenza complessiva del sistema di raccordo, appare di particolare interesse la proposta, emersa nel corso delle audizioni, di far sì che il confronto fra gli Esecutivi possa avvenire in Senato, nell'ambito del processo di rivisitazione dei regolamenti parlamentari che la riforma costituzionale presuppone.

Ciò può essere assicurato dalla duplice presenza del Governo nazionale e di rappresentanti dei Governi degli enti territoriali. La prima è sancita all'articolo 64, quinto comma, della Costituzione riformata (« I membri del Governo hanno diritto, e se richiesti l'obbligo, di assistere alle sedute delle Camere. »), che riproduce sostanzialmente il quarto comma del testo della Costituzione vigente.

Quanto alla presenza dei Governi delle Regioni, essa innanzitutto non è esclusa dalla riforma costituzionale, che anzi la presuppone – come segnalato dal professor Lupo – ai sensi dell'articolo 63 Cost., secondo comma, secondo cui « il Regolamento stabilisce in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del

Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali. »

La partecipazione ai lavori del Senato dei rappresentanti dei Governi degli enti territoriali può nello specifico essere disciplinata dal regolamento del Senato.

Il regolamento potrebbe contemplare uno strumento per consentire ai rappresentanti dei Governi regionali di poter partecipare nell'ambito di specifiche sessioni di lavoro nelle quali si discutono, alla presenza del Governo, questioni di particolare rilievo o « macrodecisioni », come ad esempio potrebbero essere, nel settore sanitario: la definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA); la determinazione del fabbisogno sanitario nazionale, il relativo riparto tra le Regioni; l'approntamento di strumenti e procedure per il ripiano dei disavanzi sanitari, attraverso i cosiddetti piani di rientro; nonché la stipulazione dei cosiddetti Patti per la salute, ambiti in riferimento ai quali secondo la ministra Lorenzin « la riforma costituzionale (...) potrà determinare un superamento delle funzioni oggi esercitate dalla Conferenza ».

Quanto alla rappresentanza in Senato dei governi delle autonomie territoriali, auspicata – come già richiamato – nell'ambito delle audizioni svolte, essa potrebbe essere demandata al portavoce designato dalla Conferenza delle Regioni per la discussione di atti o questioni non esaminati, in precedenza, nell'ambito delle Conferenze intergovernative.

Tale forma di rappresentanza potrebbe essere riconosciuta alle Conferenze intergovernative (ovvero al soggetto o ai soggetti istituzionali che dovessero risultare dal processo di razionalizzazione delle attuali tre secondo quanto auspicato nel corso dell'indagine conoscitiva, si veda il paragrafo 4.1.2) in tutti i casi in cui la questione posta all'attenzione del Senato abbia registrato già un confronto preliminare fra gli Esecutivi in tali sedi.

Nei casi in cui l'interlocuzione diretta fosse con le Conferenze intergovernative, in Senato sarebbe opportuno che, oltre al componente dell'Esecutivo nazionale che

presiede la Conferenza (nella persona del Ministro per gli affari regionali nel caso della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata; ovvero del Ministro dell'interno nel caso della Conferenza Stato-città) o suo delegato, possa partecipare almeno un rappresentante degli Esecutivi territoriali (verosimilmente il portavoce della Conferenza delle regioni qualora si verta su questioni di competenza della Conferenza Stato-Regioni) cui si potrebbe aggiungere un portavoce degli enti locali appositamente designato dalla Conferenza unificata o dalla Conferenza Stato-città (qualora si verta su questioni di competenza di questi ultimi organismi).

Inoltre, l'interlocuzione diretta con la Conferenza unificata (ovvero con la Conferenza Stato-città) appare particolarmente appropriata per consentire al Senato di svolgere la funzione di raccordo anche con riferimento a questioni di particolare rilievo per gli enti locali, sempre che il regolamento parlamentare non intenda delineare una procedura in cui si preveda la partecipazione diretta ai lavori del Senato, a seconda delle circostanze, dei rappresentanti di comuni, città metropolitane, enti di area vasta, magari affiancati da rappresentanti delle Regioni.

La forma di raccordo prefigurata appare in linea, fra gli altri, con l'auspicio emerso nel corso delle audizioni in ordine alla idea « di un sistema reticolare, stellare, con al centro il Senato e intorno questo sistema di tavoli, di Conferenze » (Bifulco); con l'affermazione (Luther) secondo cui la riforma costituzionale consentirebbe « il mantenimento di alcune strutture di raccordo in seno al governo, purché funzionalmente chiaramente subordinate e non competitive rispetto a quelle del nuovo Senato »; nonché con l'affermazione secondo cui in alternativa alla presenza di diritto in Senato dei Presidenti, è ipotizzabile un raccordo tra Senato e Conferenze intergovernative, che favorisca forme di inserimento di queste quantomeno in funzione istruttoria e/o consentendo la rappresentanza di membri degli Esecutivi regionali nel Senato tramite

le Conferenze, prevedendo sessioni di lavoro del Senato integrate con i rappresentanti delle Conferenze (Rivosecchi).

Con riferimento a forme di sinergia con le Conferenze orizzontali, è stata posta l'esigenza di un forte raccordo anche tra Senato e Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative.

Secondo il Presidente Iacop, l'idea di fondo dovrebbe essere basata su un'organizzazione interna dello Stato fondata su una rete di raccordo con i territori tra il Parlamento e i Consigli regionali, attraverso il Senato e la Conferenza delle assemblee da una parte e un rivisitato circuito intergovernativo Stato-Regioni-autonomie dall'altra.

A suo avviso, se è vero che i legislatori regionali partecipano dall'interno alle decisioni legislative e di controllo dello Stato, attraverso la presenza in Parlamento dei consiglieri regionali-senatori, ancor più devono essere coinvolti nel nuovo circuito di coordinamento i Consigli regionali, attraverso la Conferenza, in quanto depositari della competenza legislativa insieme al Parlamento e già partecipi in forme crescenti nella dinamica dei processi decisionali europei e nelle attività di valutazione delle politiche pubbliche. La connessione tra le due sedi di cooperazione appare di tutta evidenza, se si considera l'incidenza che il doppio incarico dei consiglieri-senatori avrà sull'organizzazione dei lavori sia del Senato che delle Assemblee regionali.

È dunque possibile ipotizzare che le sedi di raccordo orizzontale interagiscano con il Senato per il miglior funzionamento dell'organo. Si pensi, ad esempio, alla possibilità dell'istruttoria preventiva che già in sede di Conferenza può essere fatta o all'attività di documentazione e ricerca congiunta tra Senato e Conferenza dei Consigli regionali.

In sintesi, si potrebbero individuare soluzioni che pongano un raccordo a rafforzamento del circuito Camera alta-Assemblee regionali per il tramite della loro Conferenza per tutte le funzioni che afferiscono alle prerogative delle Assemblee legislative, e un coinvolgimento degli Ese-

cutivi regionali, per il tramite del “sistema delle conferenze”, laddove necessario. Entrambe le forme di raccordo potrebbero essere procedimentalizzate nel regolamento parlamentare del Senato.

Una strutturata interazione del Senato con le sedi di raccordo orizzontale, ad esempio sul piano dell'istruttoria preventiva e dell'attività di documentazione e ricerca, oltre ad essere funzionale al miglior funzionamento dell'organo, può infatti contribuire a compensare l'identità istituzionale e territoriale rispetto alla dimensione partitica, in considerazione della possibile prevalenza della dimensione politica in seno al Senato.

Tale impostazione risulta sostanzialmente condivisa dal ministro Costa, che ha riconosciuto il ruolo ampio e significativo della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali « che si configura sin da ora come un interlocutore necessario del Parlamento e specificatamente della Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali », specialmente nei casi in cui il legislatore debba affrontare « aspetti che incidono direttamente, sia in modo ampliativo che limitativo, rispetto alla competenza del legislatore regionale ».

Nell'ambito delle riflessioni in ordine all'opportunità di sviluppare sinergie fra Senato e “sistema delle conferenze”, si è dibattuto nelle audizioni sulla possibilità di individuare nel Senato la sede in cui incardinare le strutture di raccordo attualmente operanti e, contestualmente, di procedere sin da subito ad uno stretto coordinamento fra le strutture amministrative, al fine di assicurare una forma di istruttoria preventiva, completa e condivisa. Detto coordinamento potrebbe spingersi sino alla concentrazione in una struttura amministrativa unica delle complessive funzioni di raccordo.

L'evocata sinergia favorirebbe la maturazione di un orientamento comune su questioni legislative, con ricadute anche sul piano amministrativo, con l'effetto di evitare che Senato e Conferenze possano assumere posizioni contrastanti, a detrimento, *in primis*, della capacità del sistema di recepire, rappresentare e far

valere le esigenze dei territori, nell'ambito di un bilanciamento complessivo con le esigenze statali.

Inoltre, tale sinergia potrebbe favorire il superamento di una delle criticità evidenziate circa l'attuale “sistema delle conferenze”, e di cui si è già dato conto, riguardante il loro incardinamento presso la Presidenza del Consiglio, che, secondo parte della dottrina, incide sulla loro effettiva autonomia organizzativa e di programmazione delle attività.

#### 4.2.5 *La Commissione bicamerale per le questioni regionali nell'ambito della riforma*

L'articolo 36 del testo di legge di riforma costituzionale, modificando l'articolo 126 della Costituzione, trasferisce al Senato la competenza ad esprimere il parere sul decreto motivato del Presidente della Repubblica con il quale sono disposti lo scioglimento anticipato del Consiglio e la rimozione del Presidente della Giunta. Nel testo vigente della Costituzione tale funzione consultiva è assegnata alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Il trasferimento della funzione consultiva riconosciuta alla Commissione per le questioni regionali risulta riferito esclusivamente alle Regioni a statuto ordinario, mentre la Commissione mantiene tale funzione per le Regioni a statuto speciale. Le modifiche apportate dalla riforma costituzionale all'articolo 126 non si applicano infatti alle Regioni a statuto speciale sino alla revisione dei rispettivi statuti, che contemplano il parere della Commissione nella procedura di scioglimento dei consigli regionali (con l'eccezione dello statuto della Regione siciliana).

La Commissione dunque, nonostante la formulazione della rubrica dell'articolo 36 del testo di legge di riforma costituzionale, non pare poter essere soppressa, almeno fino al compimento del processo di revisione degli statuti speciali.

Attualmente l'attività prevalente della Commissione è costituita dall'attività consultiva nell'ambito del procedimento legi-

slativo, per i profili inerenti all'attività legislativa e amministrativa delle Regioni. Questa funzione non appare riproponibile nel nuovo sistema in considerazione della nuova configurazione del Senato.

Nel corso dell'indagine conoscitiva, è stato proposto di riconoscere una funzione consultiva alla Commissione nell'ambito della seconda lettura alla Camera delle leggi ad approvazione monocamerale, quando si porrà il problema di valutare l'accoglimento delle proposte di modifica del Senato. In tal modo, deputati, da una parte, e senatori, dall'altra, in rappresentanza, i primi, dell'unità nazionale, e, i secondi, della differenziazione, esaminerebbero le proposte del Senato per poi riferire alle Commissioni di merito che dovranno istruire l'affare (Carli).

Inoltre, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, per la sua natura di organo paritetico composto da un uguale numero di deputati e di senatori, potrebbe svolgere un ruolo di mediazione tra le due Camere, sulla falsariga degli organismi di conciliazione operanti in altri ordinamenti, ove in tal senso si orientassero i regolamenti parlamentari (ad esempio, quale organo di consulenza dei Presidenti delle Camere ai fini del raggiungimento dell'intesa sulle questioni di competenza inerenti al procedimento legislativo oppure nell'ambito del procedimento legislativo bicamerale).

## 5. PROFILI DI DIRITTO COMPARATO

### 5.1 *Premessa*

Molti auditi hanno fatto riferimento a quanto è previsto in altri ordinamenti costituzionali, sia con riguardo al nuovo Senato sia in relazione al "sistema delle Conferenze". In particolare, sono stati frequenti i richiami al *Bundesrat* austriaco, che, sebbene sia in fase di superamento nell'ordinamento di quello Stato, risulta essere il modello più vicino all'assetto del futuro Senato, così come si è venuto delineando all'esito del procedimento parlamentare.

Al diritto comparato è stata, poi, dedicata un'apposita sessione di audizioni, al fine di cogliere, dalle esperienze maturate in alcuni Paesi, utili indicazioni per un migliore funzionamento delle sedi di incontro e di rappresentanza delle autonomie territoriali. L'esame di questi profili appare particolarmente utile se si considera che l'eventuale approvazione della riforma costituzionale e la nascita di un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali rischiano di delegittimare l'esistenza dell'attuale "sistema delle Conferenze". Si tratta, dunque, di indagare sulle forme e sulle modalità di un'eventuale coesistenza tra una Camera delle autonomie e una o più sedi di incontro dello Stato e delle stesse autonomie.

Da questo punto di vista la comparazione offre « un menù di dispositivi normativi e pratici » che possono servire a tali propositi (Luther). Le scelte possono essere fatte nella prassi o attraverso un intervento normativo, che potrebbe riguardare le norme del regolamento del Senato oppure potrebbe consistere nell'approvazione di una legge « organica » (articolo 117, co. 2, lett. *f* e *g*, Cost.) idonea a coordinare le funzioni del Senato con quelle del sistema delle conferenze.

### 5.2. *Sulla provenienza dei componenti delle Camere territoriali*

Con specifico riferimento alla provenienza dei componenti del futuro Senato, il Professor Luther ha compiuto una disamina di alcuni dei più importanti ordinamenti stranieri evidenziando quanto segue:

a) La funzione di rappresentanza territoriale, intesa come rappresentanza di domini feudali o comunità, non era estranea al bicameralismo aristocratico fino alla rivoluzione francese e fu sviluppata successivamente soprattutto nei modelli federali delle seconde camere elettive. Gli studi e le statistiche sulla rappresentatività territoriale della *House of Lords*, da tempo in attesa di una riforma che la rafforzi, evidenziano che su 601 ben 387 lords

hanno un titolo con una denominazione territoriale, 185 *Lords* sono stati eletti in circoscrizioni regionali e locali, 137 sono o sono stati consiglieri locali, 27 consiglieri regionali. Nel 2015 si registra la presenza di 4 *Lords* che sono anche consiglieri nelle assemblee regionali e altri 23 *Lords* già consiglieri, dei quali 3 hanno rivestito anche la carica di « *First Minister* » regionale;

b) Rispettando il principio di separazione dei poteri orizzontale e verticale nei sistemi federali, il Senato **statunitense** pare che non abbia mai conosciuto governatori senatori, ma oggi ben 11 senatori sono ex-governatori. Un buon ex-governatore potrebbe anche in Italia avere buone *chances* di essere eletto a senatore. Una candidatura degli ex-presidenti alle elezioni per il consiglio regionale potrebbe allora diventare una candidatura per il Senato. Ma questo riconoscimento dell'esperienza non è comune a tutti i sistemi federali;

c) La forma di governo presidenziale non è decisiva per questo modello di premiazione degli *elder statesmen*. I 46 deputati dello *Ständerat* **svizzero** sono eletti direttamente dai corpi elettorali dei cantoni e non sono incompatibili con posizioni del potere esecutivo cantonale (articolo 144 Cost., articolo 14 legge federale del 13. 12. 2002). Tuttavia, nella prassi sono elette persone che hanno avuto esperienza di governo cantonale;

d) Piuttosto rileva il sistema elettorale, anche perché il premio all'esperienza non viene dato ovunque. Nel Senato **australiano**, ad esempio, le elezioni dirette dei senatori con il sistema proporzionale non premia gli ex-governatori;

e) Le candidature ed elezioni possono in effetti essere anche dominate da utilità partitiche. In **India** è stato conservato il modello statunitense originario delle elezioni indirette della *Rajya Sabha*, ma con metodo proporzionale da parte dei parlamenti dei vari Stati (articolo 80). Il bicameralismo deve essere conservato anche a livello regionale (articolo 168 Cost.), con

un terzo dei consiglieri regionali eletti dai consigli locali (articolo 171 Cost.). Questi eletti possono, ma non devono, essere membri dei corpi elettorali che li eleggono. Nella prassi elettorale, la rappresentanza territoriale e l'esperienza di legislatore pertanto non contano affatto;

f) In **Sudafrica** invece, i membri del *National Council of Provinces* sono per il 60 per cento eletti da, ma non necessariamente « tra », i consiglieri provinciali, anche perché il consigliere provinciale perde la propria carica non appena viene eletto consigliere nazionale. Nella prassi, spesso vengono eletti consiglieri che hanno perso le elezioni nazionali o provinciali. Per questi consiglieri eletti indirettamente è ammesso il « *recall* » da parte dei consigli provinciali se perdono la fiducia del partito che ne ha proposto l'elezione o se cambia la maggioranza in consiglio (articolo 62 Cost.). A questi consiglieri eletti indirettamente si aggiungono altri quattro « *special delegates* »: uno è il *premier* del governo provinciale e tre sono consiglieri provinciali che restano consiglieri e rappresentano il parlamento provinciale solo temporaneamente nella trattazione di argomenti particolari (articolo 61 Cost.);

g) La rappresentanza territoriale non è una funzione esplicitamente attribuita, ma può ritenersi implicita nel mandato imperativo praticato al *Bundesrat* **tedesco** quando il *Minsterpräsident* o il sindaco governatore della città-stato delegano altri ministri o assessori o funzionari accreditati nei loro uffici di rappresentanza presso la Federazione (articolo 52 LF), modello originale prodotto dal federalismo monarchico ottocentesco e conservato in una forma depotenziata al fine di rendere possibile un quasi-monocameralismo e di evitare momenti di duplicazione del Governo. Il *Bundesrat* non si articola formalmente in gruppi politici, ma è composto dai membri dei governi dei *Länder*, peraltro con presenza dei *Ministerpräsidenten* e *Regierende Bürgermeister* anche nelle commissioni dello stesso, ad esempio, nella Commissione affari europei. Questo non significa escludere la politica dei partiti

dal *Bundesrat*, ma quanto meno alleggerire le pressioni verso l'omologazione delle coalizioni nei vari livelli di governo e favorire ricerche di posizioni *bipartisan*;

Va inoltre segnalato che nella maggior parte dei *Länder* sono nominati appositi ministri per gli affari federali ed europei, l'equivalente funzionale di un ministro degli esteri. Una simile soluzione potrebbe essere anche adottata dalle regioni italiane, specialmente ove volessero integrare i consiglieri eletti senatore nella giunta regionale;

h) Il riformato Senato italiano si ispira più al modello del *Bundesrat austriaco*, eletto dai consigli dei *Länder* e integrati, con diritto di ascolto e di parola, ma senza diritto di voto o di istruzione, dai presidenti dei *Länder* (*Landeshauptmänner*) i quali possono essere membri anche del *Landtag* e devono avere dei supplenti (articolo 101, co. 2 e 3, 105 B-VG), ma – a quanto pare *a fortiori* – non possono essere anche eletti consiglieri federali (articolo 36 co. 4 BV-G). Tale soluzione del solo diritto di parola, in sostanza un diritto di censura nei confronti di senatori che volessero interpretare gli interessi regionali in modo divergente dalla posizione del capo di governo del *Land*, richiederebbe in Italia almeno una norma del regolamento del Senato;

i) Necessiterebbero indagini empiriche più approfondite alcune altre seconde camere europee elette indirettamente. Il Senato **francese** «*assure la représentation des collectivités territoriales de la République*» (articolo 24, co. 3), con senatori eletti indirettamente e incompatibili con cariche esecutive locali e regionali, non invece con la carica di consigliere locale o regionale. Dei 348 senatori francesi attuali 266 rivestono altre cariche elettive, di cui due la carica esecutiva di presidenza di un consiglio regionale, 14 quella di presidenza di consiglio dipartimentale. Nel 2017 si applicherà una nuova legge che esclude un cumulo di mandati per le principali cariche esecutive delle istituzioni territoriali;

k) Nel Senato **belga**, 50 su 60 senatori sono eletti dai parlamenti delle comunità

linguistiche tra i propri componenti, gli altri sono cooptati ma incompatibili con la carica di membro del parlamento di una comunità o regione (articolo 119), incompatibilità estesa dalla legge sulle elezioni provinciali a tutti i senatori. Non sono previste in Costituzione incompatibilità per i membri dei governi regionali, ma – secondo uno studio del senato francese – la carica di senatore cessa se egli è eletto nel governo di una comunità linguistica ed è anche incompatibile con una carica nell'esecutivo di comunità e regioni;

l) La *Eerste Kammer olandese* è stata democratizzata solo nel 1923, in base al sistema elettorale proporzionale costituzionalmente garantito per entrambe le camere (*Generalstaaten*). Gli stati provinciali, presieduti da un commissario del re, eleggono i «*senatori*» della prima camera. L'articolo 57, co. 2, stabilisce un'incompatibilità per i ministri e segretari di stato, non invece per le cariche di governo delle province. Fino al 1971, il membro della prima camera aveva anche altre cariche, in particolare quella di sindaco o ministro di provincia o anche quella di *leader* sindacale, successivamente pare essersi stabilizzata una tendenza ad escludere altre cariche politiche o pubbliche;

m) Il modello corporativo dello *Seanad Eireann irlandese* ha una componente territoriale in quanto 43 su 60 senatori sono eletti dai parlamentari della prima camera e della seconda camera uscente e membri designati dai consigli municipali e di contea, la cui scelta è tuttavia vincolata a cinque cd. *Vocational Panels*, dei quali solo uno valorizza esperienze amministrative. Per questo *panel* possono essere fatte proposte anche dalla *Association of Irish Local Government*. La Costituzione impone ai ministri di essere membri del Parlamento, ma solo due ministri possono essere membri del Senato. La carica di senatore quindi non è incompatibile con funzioni di governo, ad eccezione con quelle di primo ministro (*Taoiseach*), del suo vice e del ministro delle finanze (articolo 28.7 Cost.) ma di tale norma è stato fatto uso solo due volte (nel 1957 e nel

1981). I senatori eletti nel 2016 non dichiarano appartenenze neanche a consigli locali;

n) Nel *Senado* **spagnolo**, sono eletti indirettamente dai parlamenti regionali solo i senatori delle *Comunidades autonomas* (articolo 69, co. 5, Cost. e fonti procedurali autonome), attualmente 58 su 266. È stabilita espressamente l'incompatibilità della carica di deputato e di componente di assemblea della *Comunidad* (articolo 67), mentre gran parte degli statuti delle *Comunidades* autorizza il cumulo e la sincronizzazione di mandati tra centro e periferia;

o) Anche nel Consiglio Nazionale della **Slovenia**, 22 su 40 membri sono eletti dagli enti locali, con norme costituzionali di incompatibilità che non includono le cariche locali;

p) Nel Senato della **Polonia**, l'elezione diretta dei 100 senatori è governata da regole di incompatibilità che ammettono esplicitamente l'assunzione di funzioni governative (articolo 103 co. 1 Cost.), anche a livello locale;

q) Analoga è la disciplina del Senato della **Repubblica Ceca** (articolo 22 Cost), dove i ministri sono tuttavia esclusi dalla presidenza delle commissioni e del *plenum* (articolo 32 Cost.).

In conclusione, secondo il Professor Luther, la presenza dei Presidenti delle Regioni accanto ai senatori consiglieri e sindaci non può essere vietata dal legislatore statale. Potrebbe rafforzare l'autorevolezza e la legittimazione democratica del Senato. Potrebbe rafforzare la rappresentanza territoriale rispetto a quella dei partiti, disincentivando la formazione di gruppi e premiando alleanze e cooperazioni interregionali. Non implicherebbe la fine del "sistema delle conferenze", anzi potrebbe garantire una leale collaborazione del "sistema delle conferenze" anche rispetto al Senato. Per evitare un sovraccarico di lavoro e riunioni, molto dipenderà dalla capacità di auto-organizzazione del Senato e dalla creatività del

suo regolamento. Il regolamento potrebbe infatti prevedere sul modello tedesco procedure di approvazione anche senza seduta, cioè in riunione telematica, e consentire una istruttoria in commissioni alle quali partecipino anche esperti e che siano supportate sia dalle strutture parlamentari integrate (articolo 40 co. 3) sia da una struttura comune delle giunte e dei consigli regionali e locali.

### 5.3. Sul sistema delle conferenze

La comparazione dei « sistemi delle conferenze » intergovernative nei Paesi con seconde camere dimostra innanzitutto che la cooperazione degli Esecutivi è per lo più un fenomeno informale e politico, ma che esiste una tendenza crescente a disciplinarlo anche nella Costituzione (ad es. articolo 145 Cost. Spagna, articolo 35-37, 91a-91e Legge fondamentale Germania, articolo 15a, 23d, 59b Cost. Austria; esemplare da ultimo gli articoli 44-49 Cost. Svizzera). In secondo luogo, dove le seconde camere sono organi federali, devono partecipare alla supremazia del potere centrale su quello periferico. L'informalità delle conferenze implica una loro strumentalità rispetto ai raccordi organici offerti dalle seconde camere:

a) Storicamente le *Länderkonferenzen* **tedesche** sono nate solo dopo il *Bundesrat* dell'Impero Germanico, con una norma del regolamento interno del governo dell'Impero nel 1924. Per il mezzo del *Bundesrat* tedesco attuale, i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione federale (articolo 50), mentre per mezzo delle conferenze esercitano autonomamente in forme comuni o concertate o con la collaborazione di organi federali le proprie competenze. Le 16 commissioni del *Bundesrat* rispecchiano pertanto le competenze dei ministeri federali, inclusi gli affari esteri e difesa, mentre le 18 conferenze ministeriali coincidono solo in parte con le commissioni del *Bundesrat* (Europa, interni, salute, ambiente, circolazione, economia, finanze) sono più orientate verso i ministeri regionali, ad es.

unendo famiglia e anziani, parità e giovani (*Bundesrat*: gioventù e famiglia) o separando agricoltura da tutela dei consumatori, interni da sport e integrazione da lavoro e affari sociali (uniti nel *Bundesrat*). Mentre una conferenza si occupa dell'edilizia, ben due commissioni del *Bundesrat* si occupano rispettivamente di governo del territorio e di edilizia abitativa. Solo in materia di scienza esiste una commissione con un rappresentante del *Land*. Mentre il *Bundesrat* ha sede e un apparato proprio a Berlino, le conferenze non sono unificate e hanno sede nei *Länder* che a turno la presiedono, anche se le strutture amministrative delle 4 principali (economia, circolazione, interni, finanze) sono domiciliate presso la segreteria del *Bundesrat*. In entrambe le istituzioni sono possibili deleghe e sostituzioni, nelle commissioni del *Bundesrat* per lo più a funzionari degli uffici regionali di rappresentanza a Berlino. La conferenza non è vincolata all'ordine del giorno che comprende di solito tra 10 e 15 affari e tiene sedute non pubbliche, il *Bundesrat* ha in genere da 60 a 80 affari all'ordine del giorno che sono dibattute in seduta pubblica, ma preparate dalle commissioni in seduta non pubblica. A differenza del *Bundesrat*, le conferenze non sono organi costituzionali della Federazione e non si occupano di affari federali, ma soprattutto di affari autonomi e questioni di *status* comuni. Pertanto le conferenze non devono in alcun modo menomare le competenze del *Bundesrat*. Nel 1992, la Conferenza dei presidenti, la *Ministerpräsidentenkonferenz* (MPK) ha deliberato formalmente di non discutere affari pendenti nel *Bundesrat*. I regolamenti delle conferenze contemplano norme procedurali analoghe rispetto a quelle del *Bundesrat* e hanno abbandonato sin dal 2004 la regola dell'unanimità. Quello della conferenza dei ministri della cultura (*Kultusministerkonferenz*), ad esempio, stabilisce che le delibere sono prese all'unanimità se «servono a produrre la necessaria unitarietà e mobilità nell'istituzione della formazione, se producono effetti per i bilanci regionali, se riguardano la stessa conferenza o l'istitu-

zione di istituzioni comuni», altrimenti serve una maggioranza di 13 su 16 *Länder*, mentre le delibere di procedura sono prese a maggioranza semplice. La partecipazione del *Bundesrat* all'amministrazione del Bund consiste essenzialmente in un potere di approvazione di fonti normative secondarie, in particolare di regolamenti (*Rechtsverordnungen*) e di norme amministrative (*Verwaltungsvorschriften*). Questo vale per tutte le fonti secondarie che derivano da leggi che richiedono l'approvazione del *Bundestag* o la cui esecuzione spetta ai *Länder* come affare autonomo o delegato, ma anche per principi e tariffe per i servizi delle poste e telecomunicazioni e costruzione, gestione e prezzi delle ferrovie (articolo 80 co. 2 LF). Per queste materie, il *Bundesrat* ha anche un diritto di iniziativa nei confronti del governo (articolo 80 co. 3 LF). L'approvazione viene deliberata spesso in forma condizionata, costringendo il governo a modificare tali fonti prima che entrino in vigore;

b) Per quanto riguarda i rapporti tra il *Bundesrat* austriaco e la *Landeshauptleutekonferenz* dei nove presidenti dei *Länder* austriaci, la legge costituzionale federale si limita a garantire ai governatori dei *Laender* diritto di parola nel *Bundesrat*. L'organo è implicitamente riconosciuto dalla norma che disciplina l'istituzione di una commissione mista per la determinazione delle retribuzioni dei funzionari pubblici eletti in una delle camere, composta da 3 membri nominati dai presidenti della prima camera (articolo 59b BV-G), 2 membri nominati dal presidente del *Bundesrat*, e 5 membri nominati dal presidente federale su proposta dei presidenti dei *Laender* (2), dell'associazione dei comuni (1) e di quella delle città (1), cui si aggiunge un ex-magistrato. Come nel *Bundesrat* tedesco, accanto a quella dei presidenti esistono conferenze dei membri di governo regionali, dei direttori amministrativi che preparano le sedute (*Landesamtsdirektorenkonferenz*), dei presidenti dei parlamenti regionali e di esperti regionali. Il coordinamento è realizzato dall'Ufficio di coordinamento dei *Länder* con

sede presso il governo del Niederösterreich (*Verbindungsstelle der Bundesländer*). Alla Conferenza dei presidenti sono invitati anche il *Kanzleramtminister* e il direttore del servizio costituzionale del *Bundeskanzleramt*. Il potere politico di questo sistema sembra crescere, mentre quello del Bundesrat sembra diminuire. Nella prassi, il Bundesrat austriaco si organizza a differenza delle conferenze in gruppi politici. Il Bundesrat austriaco ha competenze non solo legislative. Pur non partecipando al rapporto fiduciario, può esercitare tutti i poteri di controllo ed indirizzo spettanti anche alla prima camera del parlamento: interpellanze, *question-time*, richiesta di comparizione, accesso ad informazioni, risoluzioni. A questo si aggiunge il diritto a un ricorso in via principale di un terzo dei membri del Bundesrat e il diritto alla censura di sussidiarietà e altre prerogative negli affari europei (infra sub 6), peraltro sin dal 2015 con un diritto di parola degli europarlamentari. Durante l'inchiesta del 2014 sulla riforma del Bundesrat è stato chiesto anche un diritto di veto in materia di finanze. Una totale parificazione dei poteri di controllo tra le due camere sarebbe in Italia incompatibile con il nuovo articolo 55, comma quarto, Cost., una totale esclusione di qualsiasi strumento di indirizzo e controllo sulle funzioni di raccordo sarebbe invece incompatibile con il nuovo articolo 55, comma quinto, Cost;

c) Lo *Ständerat svizzero* è stato affiancato solo nel 1993 dalla conferenza dei governi dei cantoni (*Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK)), inizialmente coinvolta soprattutto nei lavori per la riforma costituzionale. La convenzione che la istituisce definisce come scopo il rinnovamento e lo sviluppo del federalismo, la divisione dei compiti tra federazione e cantoni, la formazione della volontà e delle decisioni all'interno della Federazione, l'esecuzione di compiti della Federazione da parte dei cantoni nonché la politica estera e di integrazione (articolo 1 co. 2). La conferenza deve cooperare con le autorità federali e realizzare un coordinamento « con altre istituzioni della coo-

perazione verticale » (articolo 3 co. 3) nonché cooperare con la conferenza dei direttori amministrativi e con le altre conferenze intercantonali, incluse quelle regionali (*Zentralschweizer Regierungskonferenz* (ZRK), *Westschweizer Regierungskonferenz* (WRK), *Nordwestschweizer Regierungskonferenz* (NWRK) *Ostschweizer Regierungskonferenz* (ORK) (articolo 4). L'ufficio di collegamento pubblica una relazione annuale delle attività delle conferenze nonché i nominativi degli esperti che compongono i vari gruppi di lavoro, per lo più competenti per politiche europee e accordi con UE, ma anche ad esempio per l'attuazione del diritto federale e per le convenzioni intercantonali. La conferenza decide con la maggioranza di 18 su 26 governi cantonali. Nel 1998 la KdK ha convenuto con lo *Ständerat* un'intensificazione della cooperazione. Al di là dei due incontri annuali, lo *Ständerat* informa la conferenza preventivamente sull'ordine del giorno delle proprie sessioni per consentire una partecipazione di delegati della conferenza alle proprie sedute su temi di interesse cantonale;

d) In **Spagna**, il sistema delle conferenze include la *Conferencia de Presidentes*, le *Conferencias Sectoriales* e le *Comisiones Bilaterales de Cooperación*, sistema che è stato razionalizzato dalla recente *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*. La Conferenza dei presidenti delle comunità autonome spagnole, istituita nel 2004, si riunisce finora solo raramente per deliberare accordi con lo Stato o raccomandazioni. Sono finora poche sia le convenzioni sulla gestione di servizi propri, da comunicare al Parlamento, sia gli accordi di cooperazione, da autorizzare da parte del Parlamento (articolo 145 co. 2, Cost.). Il regolamento della conferenza approvato nel 2009 stabilisce come obiettivi un dialogo sulle politiche pubbliche, settoriali e territoriali dello Stato, su attuazioni congiunte di carattere strategico e su questioni di competenza bilaterali, il potenziamento delle relazioni di cooperazione tra Stato e autonomie, nonché l'impulso e l'orientamento delle conferenze settoriali e

di altri organi di cooperazione multilaterale (articolo 2). La conferenza ha sede nel Senato, ma può tenere sedute anche nelle sedi dei governi autonomi partecipanti (articolo 4 co. 4). Il centro del sistema delle conferenze sono le *Conferencias Sectoriales* che devono ora essere informate sui progetti di legge e di regolamento dello Stato e delle Comunità autonome che possono interessare l'ambito delle competenze anche di altre amministrazioni pubbliche, il tutto al fine di evitare duplicazioni e consentire una pianificazione congiunta della produzione normativa. Anche la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* nella sua versione attuale rafforza la centralità del sistema delle conferenze settoriali nel quale è anche integrata una *Conferencia de Ciudades*. La dottrina auspica una revisione integrale del sistema delle conferenze, ma anche delle riforme che trasformino il Senato in organo permanente;

e) Per quanto riguarda la **Francia**, va segnalata innanzitutto l'avvenuta istituzione della prima conferenza delle collettività territoriali nella sede del Senato Francese nel dicembre 2014, peraltro partecipata dal Presidente del Senato. Le più recenti riforme del territorio e delle Regioni hanno rafforzato le conferenze amministrative (*conférence territoriale d'action publique, conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire, conférence de coordination des collectivités territoriales*). È stata invece archiviata la proposta di creare un « *Haut Conseil des territoires* ». Il recente rapporto di Claudy Lebreton (*Une nouvelle ambition territoriale pour la France en Europe – Mission sur l'Aménagement du territoire: refonder les relations entre Etat et collectivités territoriales*, 2016) propone invece la creazione di un « *Conseil des collectivités* » sul modello del Comitato delle Regioni dell'UE, con compiti di mera consulenza sull'esecuzione delle leggi e non concorrenti con le competenze del Senato, e una riforma del sistema di elezione del Senato che tenga maggiormente conto dei risultati delle elezioni amministrative. Anche altre misure dovrebbero rafforzare la collabo-

razione tra Stato ed istituzioni territoriali, specialmente per il governo del territorio;

f) Cenni ulteriori meritano i poteri di nomina e di controllo politico sussidiario del Senato **polacco**, anche in assenza di informazioni su eventuali rapporti tra il Senato e la conferenza dei *voivodeship marshals*. La legge che disciplina lo statuto dei parlamentari autorizza i senatori come i deputati a chiedere informazioni e spiegazioni a membri dei governi nazionale, regionale e locale e chiedere alle amministrazioni di prendere in considerazione certe situazioni. Possono inoltre partecipare a sedute di consigli delle istituzioni territoriali, invitare rappresentanti di tutte le istituzioni alle sedute delle proprie commissioni ed esaminare le relazioni dell'*ombudsman*;

g) Qualche cenno ulteriore merita ancora il sistema **statunitense** delle *Governors's conferences*. Tali riunioni sono organizzate sin dal 1908 all'interno della *National Governors Association* (NGA) che svolge funzioni di *lobbying* di categoria in aggiunta a quella individuale ed è dotata di un esecutivo *bipartisan* e di proprie strutture di supporto, sin dal 1967 in particolare di un *Office for Federal Relations* preposto all'elaborazione di posizioni di *policy* e scambio di *best practices*. Gli Stati si avvalgono sin dal 1933 inoltre del *Council of State Governments* (CSG) con sede a Lexington. Alla commissione che ne revisiona le norme organizzative partecipano tre senatori, ma l'*executive board* del CSG è formato esclusivamente da delegati degli Stati rappresentativi di tutti i loro poteri, incluso quello giudiziario. L'obiettivo del consiglio, anche secondo la bozza attuale, non contempla l'adozione di atti o negoziazione di accordi.

#### 5.4 Sulle forme di partecipazione delle seconde camere alle politiche UE

Per quanto riguarda le forme di partecipazione delle seconde camere ai rapporti con l'UE, particolari esperienze sono offerte dalle seconde camere dei membri dell'associazione dei senati europei i cui

scopi statutari includono peraltro: « *development of relationships between members, promotion of bicameralism in the framework of parliamentary democracy, and strengthening of European identity and awareness* ». In questa sede interessano in particolare Germania, Austria, Spagna e Francia:

a) Il ruolo del **Bundesrat** tedesco e dei parlamenti regionali nelle politiche dell'integrazione europea è stato ampiamente disciplinato nella costituzione riformata, ma risulta nella prassi ancora meno visibile di quello del *Bundestag*. I dettagli sono disciplinati da una legge federale la « Legge sulla collaborazione tra Federazione e *Länder* negli affari dell'Unione europea » del 12 marzo 1993 (EUZBLG 1993 e succ. mod.), che include nel suo allegato punti di un accordo tra la Federazione e i *Länder* e riserva la disciplina di ulteriori dettagli ad accordi ulteriori (§ 9). La collaborazione del *Bundesrat* si svolge da un lato nella *Europakammer*, la camera europea prevista in costituzione (articolo 52 co. 3 a LF), dall'altro lato in una « Commissione per le questioni dell'Unione europea » (*Ausschuss für Fragen der Europäischen Union*), i cui precedenti risalgono fino al 1957. Essendo il *Bundesrat* un organo di rappresentanza dei governi dei *Länder*, entrambi gli organi sono composti da delegati dei governi regionali, cioè dai ministri competenti per materia, in genere appositi ministri per gli affari federali ed europei o gli stessi presidenti dei governi dei *Länder* (*Niedersachsen, Mecklenburg, Berlin, Hamburg*) o anche ministri per o con altre materie (interni, giustizia, ecc). Nella maggior parte, un membro della *Kammer* svolge in un'unione personale anche funzione di membro della Commissione. In base alle fonti costituzionali e legislative sopra individuate cui si aggiungono le disposizioni delle costituzioni dei *Länder* e il regolamento interno del Consiglio federale (*Geschäftsordnung des Bundesrats* del 26 novembre 1993, GO-BR), la *Europakammer* svolge le funzioni di partecipazione del *Bundesrat* negli affari dell'UE in tutti i casi d'urgenza o di riservatezza delle quali non può essere

investito il *plenum* nella sua riunione mensile (§ 45d GO-BR). Le delibere della *Europakammer* sono preparate dalle altre commissioni (§ 45e GO-BR), in particolare dalla commissione per le questioni dell'UE che si occupa di tutti gli affari dell'UE che rientrano nei titoli di competenza del *Bundesrat* o dei *Länder*, cioè dall'agricoltura fino ai servizi, pagamenti, asilo e immigrazione, traffico, concorrenza ecc., incluse le questioni di sussidiarietà e di proporzionalità e tutti i profili delle politiche di integrazioni, in ogni caso in cui si esprime una posizione vincolante per il governo o in cui si esercitano diritti in base alla legge sulla responsabilità per l'integrazione. Le sedute della *Europakammer* sono di norma pubbliche (§ 45f GO-BR), mentre quelle della commissione non sono pubbliche. Le delibere della *Europakammer* sono di norma pubblicate con motivazione, mentre il resoconto delle sedute resta riservato (§ 45j GO-BR). I resoconti dei lavori della commissione nella legislatura attuale e di quella precedente sono secretati, mentre tutte le altre possono essere visionate solo nella biblioteca dell'organo. Alle sedute della *Europakammer* possono partecipare membri e incaricati dei governi federali e regionali nonché « altre persone se ammesse dal presidente » (§ 45g GO-BR), ma non è dato sapere chi partecipa a quale titolo e se sono invitati anche ad es. i membri del Comitato delle Regioni. È appena il caso di ricordare che alla commissione affari europei del *Bundestag* partecipano con diritto di parola anche gli europarlamentari dei partiti che hanno superato la soglia di sbarramento per il *Bundestag*. Nella realtà, le convocazioni della *Europakammer* sono rare. Se il presidente ritiene che la decisione non necessiti di dibattito, la deliberazione viene presa di norma in via di consultazione ad interpello (« *Umfrage* ») verbalizzata dalla segreteria (§ 45i GO-BR);

b) Per quanto riguarda il **Bundesrat austriaco**, la legge costituzionale federale garantisce un'informazione tempestiva da parte del Governo federale che consente al Consiglio federale di esprimere pareri su

tutti i progetti in ambito UE (Art. 23 e co. 1). La posizione è di norma vincolante se il parere ritiene necessaria l'approvazione di una disposizione di legge costituzionale (co. 4). La Costituzione garantisce inoltre una sostanziale parità dei diritti delle due camere con riguardo agli affari europei, inclusi i controlli di sussidiarietà e la richiesta di ricorsi alla Corte di giustizia dell'UE. Ciascun Ministro federale, all'inizio di ogni anno, riferisce all'inizio di ogni anno ad entrambe le Camere sulle iniziative che si devono attendere in tale anno da parte del Consiglio e della Commissione nonché sulla prevedibile posizione austriaca al riguardo (articolo 23f co. 2 B-VG). Mentre nel consiglio nazionale esiste una subcommissione della commissione principale (*Hauptausschuss*) che si occupa di tutti gli affari UE non avocati dalla commissione principale e le cui delibere più importanti sono riferite nel servizio informazioni parlamentari (*Parlamentskorrespondenz*) nonché un'apposita commissione per lo ESM (*European Stability Mechanism*), nel *Bundesrat* è stata istituita con apposite norme regolamentari (§ 13 a e b *Geschäftsordnung Bundesrat*) una commissione affari UE le cui sedute, a differenza delle altre 22 commissioni settoriali e della conferenza bicamerale per le finanze, sono di norma pubbliche, tranne che quando vertono su atti secretati secondo le norme generali in materia. A richiesta di più della metà dei consiglieri di tre dei nove *Länder*, la deliberazione di un affare è riservata al *plenum* dietro istruttoria della commissione. Il ministro componente, la stessa minoranza, un quarto dei membri del *Bundesrat* o, in casi urgenti, un singolo consigliere possono chiedere di mettere all'ordine del giorno della commissione un progetto dell'UE. In tal caso, il presidente della commissione richiede un'informazione scritta del ministro competente secondo le norme della legge sulle informazioni UE (*EU-Informationsgesetz* – EU-InfoG, BGBl. I Nr. 113/2011). Ogni gruppo rappresentato in commissione può chiedere almeno tre volte per anno informazioni scritte dettagliate su documenti europei. Ulteriori richieste

possono essere fatte dal presidente, sentita la conferenza dei capigruppo. Alle sedute della commissione possono partecipare con diritto di parola tutti i membri del consiglio e gli europarlamentari eletti in Austria. Il presidente può mettere all'ordine del giorno anche questioni di attualità. Possono essere sentiti ministri e loro delegati;

c) Nel **Senato spagnolo**, articolato come quello austriaco per gruppi politici, non esiste una commissione affari europei, essendo stata invece istituita una commissione mista bicamerale per gli affari Europei con la Ley 8/1994 e con risoluzioni congiunte. In tale sede possono chiedere di comparire anche i membri dei governi delle comunità autonome.

Il regolamento del Senato attribuisce alla « *Comisión General de las Comunidades Autónomas* » inoltre le seguenti funzioni:

« p) *Ser informada, por el Gobierno y la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas, sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica;*

q) *Formular al Gobierno sus criterios respecto a la representación española en todos aquellos foros internacionales donde haya una participación territorial;*

r) *Conocer la cuantía y distribución de los Fondos de la Unión Europea destinados a la corrección de los desequilibrios regionales o interterritoriales en España, así como efectuar el seguimiento de la ejecución de los proyectos de inversión que se financien a su cargo. »;*

d) Nel **Senato francese** è stata istituita una commissione affari europei per volontà della riforma costituzionale del 2008 (articolo 88-4 co. 4 Cost.). Secondo le disposizioni del regolamento del Senato, la Commissione ha finora 36 e in futuro 41 membri nominati « de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes » (ar-

articolo 73-bis). Il regolamento non consente una partecipazione di altri soggetti e dispone la comunicazione delle posizioni solo al Governo e all'altra camera. Con sentenza del 25 giugno 2009, il *Conseil constitutionnel* ha deciso che le proposte della commissione possono essere riconsiderate dal Senato stesso a norma del proprio regolamento: « *le Gouvernement ainsi que les groupes d'opposition et les groupes minoritaires dans le cadre du jour de séance mensuel qui leur est réservé ont le droit de demander que le Sénat se prononce sur cette proposition avant l'expiration du délai d'un mois prévu par le quatrième alinéa de l'article 73 quinquies* ». Nel 2015, la commissione ha peraltro tenuto una seduta comune con l'analoga commissione del Senato italiano.

In conclusione, secondo il Professor Luther, la comparazione dimostra che potrebbe essere considerato anche insufficiente trasferire semplicemente la sede della conferenza al Senato. Se il nuovo Senato si dovrà occupare della qualità delle pubbliche amministrazioni e dell'attuazione delle politiche, la qualità delle funzioni di raccordo del Senato sarà decisiva per la riuscita di una riforma complessiva del regionalismo che riesca a rilegittimare le istituzioni territoriali attraverso una migliore performance delle autonomie amministrative. Il sistema delle conferenze dovrebbe essere subordinato a questa esigenza e avere una struttura differenziata per materie, pienamente interattiva con le commissioni del Senato.

### 5.5 Sulla c.d. clausola di supremazia

Per quanto riguarda le esperienze costituzionali comparate, la clausola di supremazia recepisce sostanzialmente concetti dell'articolo 72, co. 2, della Legge fondamentale tedesca, omettendo tuttavia l'obiettivo della « realizzazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale » che attua il principio dello Stato federale sociale (articolo 20 co. 1 LF). Nella misura in cui l'articolo 3, secondo comma, Cost. impone alla Repubblica la

realizzazione dei diritti sociali, la tutela dell'unità giuridica ha comunque una funzione dinamica, riconosciuta anche all'analoga formula tedesca nella giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* di Karlsruhe.

a) Al riguardo va ricordato che la **giurisprudenza costituzionale tedesca** pratica tradizionalmente una forma di sindacato materiale limitato (*weak*), limitandosi a verificare la non arbitrarietà delle scelte di unitarizzazione del legislatore. Questa linea restrittiva – che non va confusa con una insindacabilità totale – ha tuttavia anche una ragione storica specifica nella circostanza che la clausola dell'unità era stata inserito nella Legge fondamentale su richiesta del governo militare degli alleati e che sviluppava l'articolo 9 della costituzione di Weimar secondo cui « nella misura in cui sussiste un bisogno per l'emanazione di disposizioni uniformi », l'Impero legiferava su *welfare* e pubblica sicurezza, i pilastri dello Stato sociale. La cd. *Grundsatzgesetzgebung*, cioè il potere dell'Impero di stabilire principi per una serie di materie di legislazione regionale (articolo 10) era considerata un caso speciale di necessità presunta di tutela dell'unitarietà. L'unità del diritto e dell'economia era stata raggiunta invece per altre vie nella precedente costituzione germanica del 1871. L'Impero aveva competenza legislativa « nella misura in cui di quanto è necessario per l'esercizio dei poteri costituzionalmente conferiti e per la tutela delle istituzioni concesse » (articolo 62). Nell'esercizio di questo potere legislativo, la legge dell'Impero poteva contenere delle disposizioni di dettaglio meramente sussidiarie e quindi cedevoli nei confronti della legislazione dei *Länder*. In questo senso si potrebbe anche interpretare la nuova clausola di supremazia, cioè come potere dello Stato di intervenire con un *mix* di norme cogenti e derogabili per la legislazione regionale;

b) Nel 2004, in **Svizzera** è stata abrogata tramite referendum la nuova disposizione costituzionale che consentiva alla federazione di svolgere « compiti che esi-

gono una disciplina uniforme » (articolo 1 co. 2 Cost. federale), ma i giudici non possono sindacare l'incostituzionalità di leggi federali. Dal 1815 al 1848, la legislazione della prima confederazione era basata su una legislazione comune « concordata » tra i cantoni. L'articolo 7 della costituzione federale del 1848 aveva salvaguardato il diritto di concludere « *Vorkommnisse* » (occorrenze) « su oggetti della legislazione, della giustizia e dell'amministrazione che dovevano essere comunicate e potevano essere bloccate dalle autorità federali ». Nell'ottica comparata si potrebbe concludere che la necessità di una tutela dell'unità giuridica del Paese potrebbe non sussistere qualora le regioni presentassero nella seconda Camera (e anticipassero nel sistema delle conferenze) un accordo sull'esercizio uniforme delle proprie competenze;

c) Un sistema non federale, ma rilevante per l'Italia fu quello **austriaco** designato dalla Legge fondamentale austriaca sugli affari comuni dei Länder e sulla loro trattazione del 1867 che distingueva competenze per leggi comuni, approvate anche per l'Ungheria, da cd. « leggi pattuite », cioè approvate simultaneamente dal *Reichsrat* austriaco e da quello ungherese, per affari amministrati a livello regionale « secondo principi eguali da concordarsi di volta in volta »: commercio, dogane, produzione industriale, moneta, linee ferroviarie, sistema di difesa. Nella costituzione austriaca odierna esistono tuttora competenze federali per la legislazione su principi fondamentali della legislazione regionale (ad es. assistenza ai poveri e diritto dei lavoratori, articolo 12 B-VG) accanto a competenze legislative federali condizionate da particolari necessità soggettive o oggettive (ad es. smaltimento rifiuti, procedimento amministrativo, limiti di emissioni, articolo 10 co. 1 n. 12 B-VG, articolo 11 co. 2 e 5) e molto ristrette di legislazione pattuita tra *Bund* e *Laender* per le amministrazioni federali delegate dai *Laender* in materia di polizia delle strade non locali e polizia della navigazione interna (articolo 15 co. 4 B-VG);

d) Il modello svizzero potrebbe aver indotto infine anche gli Stati Uniti a creare nel 1890 la National Conference of Commissioners on Uniform State Laws (UCL), una conferenza di ca. 300 esperti delegati degli Stati che hanno elaborato ca. 200 atti di legislazione uniforme per le legislature regionali, prefiggendosi l'obbiettivo « to promote uniformity in the law among the several States on subjects as to which uniformity is desirable and practicable ». Una conferenza analoga, la Uniform Law Conference of Canada fu istituita nel 1918 in Canada. Sin dal 2004 esiste anche il Mexican Center of Uniform Law.

#### 5.6 Sulle procedure di negoziazione tra lo Stato e le autonomie territoriali

Per quanto riguarda le esperienze di diritto comparato, occorre distinguere la disciplina della cooperazione negoziale nei sistemi federali da quelli degli Stati con garanzie costituzionali di decentramento. Nei sistemi federali, la cooperazione può essere autorizzata da norme costituzionali specifiche o vietata da una norma generale che istituisce un potere di autorizzazione del parlamento:

a) Nella **Costituzione statunitense** esiste la *compact clause* (articolo 1 sect. 10 cl. 3): « *No State shall, without the Consent of Congress, (...) enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power, (...) unless (...) in such imminent Danger as will not admit of delay* ». La giurisprudenza applica questa clausola solo ad accordi che istituiscono strutture amministrative comuni o statuiscono doveri reciproci, non avendo finora dichiarato nullo alcun accordo interstatale per mancanza di autorizzazione;

b) L'articolo 15a della Costituzione **austriaca** stabilisce che le intese vincolanti per la legislazione federale devono essere approvate dalla prima camera. Le altre intese tra *Bund* e *Länder* riguardanti « affari dei rispettivi ambiti di azione » sono autorizzate *ope constitutionis*, quelle tra i *Länder* devono essere comunicate al governo federale;

c) L'obbligo di comunicazione è sancito anche dall'articolo 48 della Costituzione **svizzera** che autorizza i cantoni a stipulare intese e creare istituzioni per svolgere in comune funzioni di interesse regionale, vietando accordi « contrari al diritto e agli interessi della Federazione o ai diritti di altri cantoni ». I cantoni possono chiedere che la Federazione dichiari accordi su certe materie efficaci anche per i cantoni che si rifiutino di aderire (articolo 48a Cost.);

d) Il potere dei *Länder* **tedeschi** di stipulare strumenti pattizi tra loro è sancito implicitamente nella clausola di competenza generale residuale di cui all'articolo 30 LF. Si distinguono tradizionalmente gli accordi (inter-)amministrativi dai cd. « *Staatsverträge* », cioè strumenti pattizi nei quali si disciplinano rapporti tra i *Länder* nella loro residua statualità e i cittadini, ad es. in materia di radiotelevisione o di ammissione agli studi in corsi di laurea soggetti a numero chiuso. Questi ultimi richiedono l'assenso dei parlamenti regionali e sono disciplinati secondo parte della dottrina, almeno per analogia, da fonti del diritto internazionale. La partecipazione del *Bund* all'esercizio delle funzioni dei *Länder* e una cooperazione amministrativa tra *Bund* e *Länder* sono consentiti solo al fine di « migliorare le condizioni di vita », in particolare nelle materie di « miglioramento della struttura economica regionale » e della « struttura agraria (articolo 91a LF), di promozione della ricerca scientifica (articolo 91b), di sistemi di informatica (articolo 91c), di studio della *performance* delle amministrazioni (articolo 91d) e di sicurezza sociale di base per i disoccupati (articolo 91e LF). Controversa è invece la questione se la competenza pattizia può essere esercitata anche tramite intese o convenzioni che risolvono questioni inerenti alla delimitazione delle sfere di competenza del *Bund* e dei *Länder*. Particolare attenzione meritano al riguardo il cd. *Koenigsteiner Abkommen* e il cd. *Lindauer Abkommen*. Il primo accordo fu concluso in data 30 agosto 1950 da membri del *Bundesrat* tedesco in una riunione nella sede dello

stesso a Königstein e prevede che la carica di presidente del *Bundesrat* ruota annualmente tra i presidenti o sindaci dei *Länder* o stati-città, seguendo il numero decrescente della popolazione degli stessi. In questo caso, i « signori » del *Bundesrat* trovarono tra di loro un accordo bipartisan su come esercitare i propri poteri all'interno del *Bundesrat*. La seconda convenzione, formalmente stipulata in data 14 novembre 1957 tra il Governo federale e le cancellerie dei *Länder*, serviva a risolvere una controversia sull'interpretazione del potere dei *Länder* di stipulare con l'assenso del Governo federale trattati con stati esteri ai sensi dell'articolo 32 co. 3 LF, secondo una dottrina federalista competenza esclusiva, secondo la dottrina unitarista solo competenza concorrente. Si trattava sostanzialmente di una transazione che consentiva di evitare conflitti fra il *Bund* e i *Länder* davanti alla Corte di Karlsruhe. La convenzione stabilisce in quali casi i *Länder* acconsentono (ossia tollerano) un'interpretazione estensiva del potere pattizio della Federazione in alcune materie, mentre in altre materie di competenza esclusiva dei *Länder* richiede che il governo federale chieda al più tardi con la presentazione dello strumento pattizio al *Bundesrat* l'assenso dei governi dei *Länder* senza il quale lo strumento non può diventare efficace sul piano del diritto internazionale. Infine per ogni caso in cui un trattato internazionale tocca interessi essenziali dei *Länder*, il governo federale deve informare al più presto i *Länder* per consentire loro la rappresentazione di propri interessi e posizioni. A tal fine fu istituita una commissione permanente dei *Länder* per i trattati internazionali che interloquisce con il ministero degli esteri e i dicasteri competenti per materia. Altre convenzioni (*Vereinbarungen*) tra il governo federale e i governi dei *Länder* disciplinano ad es. le modalità di informazione del *Bundesrat* in materie di politica europea.

e) I modelli federali sembrano aver condizionato anche quello **spagnolo**. L'articolo 145 co. 1 Cost. vieta innanzitutto accordi di federazione tra Comunità sul

modello svizzero del *Sonderbund*. Il secondo comma demanda invece agli statuti autonomi la disciplina delle ipotesi, dei requisiti e dei termini nei quali le Comunità autonome possono procedere a convenzioni (*convenios de colaboracion*) per la gestione e prestazione di servizi, da comunicare alle Cortes, mentre gli accordi di cooperazione che potrebbero sortire obblighi non solo amministrativi richiedono l'autorizzazione delle Cortes.

Ad avviso del Professor Luther questi cenni di diritto comparato consentono di concludere che le procedure di negoziazione di intese o accordi potranno essere svolte sempre nel sistema delle conferenze, ma non potranno vincolare il parlamento che anzi deve potersi riservare strumenti di controllo anche quando si negoziano soltanto le competenze amministrative.

Nella misura in cui il Senato riuscisse effettivamente a rafforzare la cooperazione orizzontale tra le autonomie (e all'interno delle istituzioni territoriali), l'informalità e il carattere politico di intese ed accordi non dovrebbe essere eccessivamente gravata da vincoli di calendario e di sede. Semmai occorre trovare delle modalità che garantiscano la concretezza e completezza operativa delle scelte concordate e garantiscano procedure di controllo idonee a smascherare pseudo-intese o accordi.

Infine, gli accordi potrebbero avere per oggetto peraltro anche la stessa conformazione del futuro Senato, fermo restando che il suo regolamento potrà essere approvato pure solo a maggioranza assoluta.

### 5.7 Sulla conferenza delle assemblee legislative regionali

Per quanto riguarda i profili di diritto comparato, in questa sede è possibile solo un cenno alla **Germania**. Una conferenza dei presidenti dei parlamenti dei *Laender* (*Landtagspräsidentenkonferenz, LPK*) si era già costituita nel 1925 nella Repubblica di Weimar. Ricostituita nel 1947 ha avuto un ruolo significativo nella ricostruzione della Germania, anche dopo la riunificazione.

Includendo anche i presidenti di *Bundestag* e *Bundesrat*, la conferenza si unisce di regola due volte all'anno e ogni due anni associa anche le assemblee austriache e dell'Alto Adige. La conferenza si occupa tradizionalmente del diritto parlamentare comparato e comune, ma anche delle politiche del federalismo e dell'integrazione europea.

Nel 2014 ha adottato ad es. una risoluzione che richiama ad un maggiore coinvolgimento dei parlamenti regionali nelle politiche dell'Unione europea. Particolare attenzione meritano al riguardo anche le norme costituzionali regionali che disciplinano la partecipazione dei parlamenti regionali tedeschi agli affari europei. La costituzione del *Land* di Berlino del 1995 statuisce ad es. un obbligo di informazione tempestiva del governo (*Senat*) nei confronti del parlamento (articolo 50). I dettagli sono stabiliti dal regolamento parlamentare.

La costituzione del Baden-Württemberg (1953/2008) è stata modificata nello stesso anno come segue: «*Artikel 34a. (1) Il governo del Land informa al più presto possibile il Landtag su tutti i progetti in ambito di Unione europea che sono di significato politico eminente per il Land e toccano direttamente interessi essenziali del Land, dando l'opportunità di prendere posizione. (2) In caso di progetti che toccano essenzialmente competenze legislative del Land, il governo del Land tiene conto delle prese di posizione del Landtag. Lo stesso vale in caso di cessione di diritti di sovranità dei Länder all'Unione europea. (3) I particolari dell'informazione e della partecipazione del Landtag sono riservati ad un accordo tra governo e dieta del Land*». La disciplina dei dettagli è stata riservata ad una legge. Un accordo inter-organico è stato stipulato in diversi altri *Länder* ed è stato in Baviera allegato al regolamento interno del *Landtag*.

La partecipazione dei parlamenti regionali alle politiche europee per mezzo delle commissioni affari europei dei *Länder* risale peraltro sino all'anno 1978, anno in cui ne fu istituita una prima « commissione per affari federali e questione eu-

ropei» in Baviera. Simili istituzioni sono state create sin dal 1990 anche in tutti gli altri parlamenti regionali. Rispecchiando i dicasteri nei governi regionali, non di rado tali commissioni svolgono funzioni ulteriori, ad es. in materie di relazioni regionali (Bayern), cooperazione allo sviluppo (Nordrhein-Westfalen), media e cooperazione (Brandeburgo), partnership interurbane (Hamburg), cooperazione nell'area del mare baltico (Schleswig-Holstein), economia e tecnologia (Sachsen-Anhalt), giustizia (Thüringen 1994-1999), affari legali (Mecklemburg-Vorpommern). Trattando affari tra di loro spesso eterogenei e trasversali, il peso politico di questi organismi è piuttosto limitato. La loro funzione di coordinamento è considerata non sempre effettiva.

Le modalità di partecipazione dei parlamenti regionali differiscono in più di un dettaglio e solo alcuni parlamenti dei *Länder* più grandi (Brandenburg, Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen) hanno propri uffici a Bruxelles.

## 6. CONCLUSIONI

Con il presente documento conclusivo la Commissione parlamentare per le questioni regionali intende fornire il proprio contributo al dibattito sul rinnovamento del sistema dei rapporti tra Stato ed autonomie territoriali.

L'indagine conoscitiva si è conclusa in un momento istituzionale particolarmente delicato, essendo ormai prossimo lo svolgimento del *referendum* confermativo della riforma costituzionale approvata dalle Camere.

Al momento di licenziare il documento conclusivo ci si trova così di fronte a due possibili scenari, molto diversi: il primo, a Costituzione vigente, che si prospetta in caso di esito non confermativo del *referendum*; il secondo, a Costituzione modificata, che seguirebbe all'esito confermativo.

I risultati dell'attività di approfondimento e studio, in entrambi i casi, evidenziano l'opportunità di ripensare l'attuale assetto dei rapporti tra Stato e

Regioni, sia nell'ambito delle procedure parlamentari che all'interno del 'sistema delle conferenze'.

A Costituzione vigente, appare ineludibile l'esigenza di portare a compimento la riforma del 2001, adeguando finalmente ad essa le procedure parlamentari e riordinando il 'sistema delle conferenze', tuttora regolato da una disciplina precedente alla riforma del 2001.

A Costituzione modificata, la nuova configurazione del Senato come Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali apre nuove prospettive suscettibili di essere sviluppate in diverse direzioni.

Come dimostra l'esperienza della riforma costituzionale del 2001, la riuscita di una riforma dipende soprattutto dalla sua successiva attuazione. È stata proprio l'assenza di un chiaro disegno attuativo che ha in sostanza condizionato negativamente l'efficacia di quella riforma, che sulla carta poneva le premesse per un nuovo rapporto tra Stato ed autonomie territoriali, basato sui principi di differenziazione, sussidiarietà ed adeguatezza, in un sistema in cui il riconoscimento di una piena autonomia degli enti territoriali sarebbe dovuto andare di pari passo con una chiara individuazione delle responsabilità dei diversi livelli di governo.

Fra le diverse possibili soluzioni attuative della nuova riforma costituzionale, la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha cercato di individuare quelle che meglio rispondono a quell'obiettivo di semplificazione del sistema istituzionale che la riforma ha l'ambizione di realizzare, soluzioni che si fondano sulla valorizzazione del Senato quale Camera politica di rappresentanza delle autonomie territoriali e sul conseguente riassetto del 'sistema delle conferenze'.

### 6.1. Prospettive a Costituzione vigente: possibili interventi di riordino del sistema di raccordo tra Stato e autonomie.

L'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni successivo alla riforma del 2001 risulta caratterizzato da un quadro ancora incerto di riparto delle competenze, da

frequenti sovrapposizioni di funzioni tra livello centrale, regionale e locale e da una forte conflittualità tra Stato ed autonomie.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 individuava peraltro, all'articolo 11, uno strumento volto a garantire alle autonomie territoriali la partecipazione al procedimento legislativo attraverso l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni, Province autonome ed enti locali e attribuendo un valore rinforzato ai pareri resi dalla medesima Commissione su disegni di leggi concernenti materie incidenti su competenze regionali o sull'autonomia finanziaria regionale e locale.

La Corte costituzionale ha del resto più volte fatto riferimento, nelle sentenze volte a dirimere i conflitti tra Stato e Regioni applicando il principio di leale collaborazione, alla «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (sentenze n. 7/2016, n. 278/2010, n. 401/2007, n. 383/2005, n. 6/2004).

Nel corso dell'indagine conoscitiva, la mancata integrazione della Commissione è stata più volte richiamata come una delle cause che hanno contribuito all'insorgere dell'elevato contenzioso.

Una modifica dei regolamenti parlamentari volta a dare attuazione all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 potrebbe dunque costituire uno strumento per assicurare «a monte», nell'ambito del procedimento legislativo, il rispetto del quadro delle competenze delineato dal titolo V della Costituzione. Tale rispetto allo stato attuale è rimesso esclusivamente alle sentenze della Corte costituzionale, che possono intervenire solo *ex post* e a distanza di lungo tempo dall'approvazione della legge, collocandosi in un momento in cui la legge è spesso già in fase di avanzata attuazione e determinando frequentemente situazioni di *impasse*.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata potrebbe poi divenire il punto di riferimento per valo-

rizzare il rapporto tra conferenze (anche orizzontali) e Parlamento. Tramite questo collegamento il Parlamento potrebbe fruire dell'ampio lavoro istruttorio svolto in quelle sedi sul piano legislativo e conoscere la posizione delle autonomie territoriali nel corso *dell'iter* parlamentare dei provvedimenti.

Un secondo intervento necessario è la razionalizzazione del 'sistema delle conferenze', mai adeguato alla riforma del titolo V.

Possono essere in tal caso riprese proposte di semplificazione già avanzate nel corso degli anni, con la riduzione delle tre attuali conferenze intergovernative a due (in sostanza corrispondenti alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza unificata) o, come più frequentemente suggerito e come previsto anche dai più recenti disegni di legge di riforma del sistema, con l'istituzione di una Conferenza unica, articolata in una sede plenaria e in due distinte sezioni (regionale e locale).

Nell'ambito delle Conferenze, appare auspicabile una maggiore bilateralità, attenuando la posizione di supremazia del Governo, con la previsione di forme di rotazione nella Presidenza o di una co-Presidenza ed assicurando una maggiore partecipazione degli enti territoriali alla formazione dell'ordine del giorno.

Auspicabile è anche l'introduzione di più ampie forme di trasparenza e di pubblicità degli atti e delle sedute delle Conferenze, al fine di rendere conoscibile la posizione dei vari soggetti per una corretta assunzione di responsabilità.

L'attività potrebbe essere poi maggiormente proceduralizzata, rispondendo alla più volte richiamate esigenze di razionalizzazione e velocizzazione. Ad esempio, gli atti di natura più squisitamente tecnica potrebbero essere esaminati adottando *iter* specifici semplificati, quale quello attualmente riservato alla materia *agricoltura*, con riferimento alla quale opera efficacemente il Comitato tecnico permanente di coordinamento, istituito già nel dicembre 1997 presso la Conferenza

Stato-Regioni con funzioni istruttorie, di raccordo, collaborazione e concorso alle attività della Conferenza.

Nell'ambito delle Conferenze potrebbero poi essere individuate apposite procedure per i casi in cui occorra procedere all'adozione di atti di rilevanza sovraregionale che però interessino solo alcune Regioni o per i casi in cui debba essere presa in considerazione la diversa posizione istituzionale delle Regioni ad autonomia speciale.

Sotto diverso profilo, si registra l'assenza di una vera sede politica in cui il Governo nazionale e gli Esecutivi territoriali si confrontino sulle grandi scelte strategiche per il Paese. È stata in proposito proposta l'istituzione di una Conferenza degli esecutivi, composta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, che si riunisca una o due volte l'anno per delineare un'agenda politica condivisa tra Governo centrale e territori.

In un'ottica di più ampia razionalizzazione, dovrà inoltre essere valutata l'opportunità di una disciplina anche delle conferenze orizzontali e dovrà essere affrontata la questione della rappresentanza del sistema delle autonomie locali, anche con riguardo allo specifico ruolo delle Città metropolitane ed alla diversa posizione degli altri enti di area vasta.

#### 6.2. *Prospettive a Costituzione modificata: la revisione del sistema di raccordo tra Stato e autonomie.*

La mancata trasformazione del Senato in una Camera delle Regioni è sempre stata considerata l'elemento mancante della riforma del 2001, cui non ha fatto seguito un adeguamento dei procedimenti legislativi, neanche nella forma dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che avrebbe consentito una chiara emersione già in sede parlamentare del punto di vista delle autonomie territoriali.

Il riparto di competenze legislative delineato dall'articolo 117 ha peraltro ben presto dimostrato la sua insufficienza

nella composizione degli interessi nazionali, regionali e locali, anche a causa della mancata attuazione dell'autonomia finanziaria — anche nell'ambito dei decreti attuativi della legge delega sul federalismo fiscale — che l'articolo 119 riconosce sulla carta agli enti territoriali.

Come noto, è stata conseguentemente la Corte costituzionale a dover risolvere i continui conflitti tra Stato e Regioni, svolgendo di fatto un ruolo di arbitro che non dovrebbe competere ad un giudice delle leggi. L'abnorme mole del contenzioso costituzionale sul titolo V costituisce infatti il segno più evidente della crisi del sistema.

Come già ricordato, la Corte stessa ha più volte fatto riferimento nelle sue sentenze alla «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari» che garantisca, già a livello di procedimento legislativo, la partecipazione dei livelli di governo coinvolti.

La configurazione del nuovo Senato quale organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali costituisce dunque un'occasione per porre fine alla stagione del conflitto ed aprire una nuova fase dei rapporti tra Stato ed autonomie territoriali.

Allo stato non è dato conoscere la fisionomia del nuovo Senato, composto da consiglieri regionali e da sindaci, né quali saranno le modalità della sua organizzazione e le procedure per il suo funzionamento. Mancano infatti alcuni tasselli fondamentali, *in primis*, la legge elettorale ed il nuovo regolamento del Senato. Molto dipenderà naturalmente dalle dinamiche politiche e dagli equilibri che saranno raggiunti, che decideranno se il Senato sarà organizzato secondo logiche partitiche o in base a criteri di rappresentanza territoriale.

È però possibile al momento svolgere una riflessione sugli elementi che dovranno caratterizzare il Senato per essere in condizione di assolvere pienamente il ruolo di garante di un nuovo equilibrio del sistema territoriale, dimostrandosi una Camera incisiva, determinante dal punto di vista degli interessi e delle dinamiche territoriali, diversa e complementare rispetto

alla Camera dei deputati, che mantiene la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo.

Dall'indagine conoscitiva svolta è infatti emersa con chiarezza l'idea che la funzione di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica costituisce la funzione fondamentale del Senato, connaturata alla struttura stessa dell'organo e rappresenta la vera e propria *core mission* della nuova istituzione. Essa costituisce un punto di riferimento per la declinazione delle altre funzioni riconosciute dal nuovo articolo 55, segnatamente della funzione legislativa, della funzione di raccordo e di partecipazione agli atti dell'Unione europea e della funzione di valutazione delle politiche pubbliche. Queste rilevanti funzioni inoltre inseriscono pienamente il Senato nel circuito delle responsabilità politica « diffusa ».

Il nuovo Senato funzionerà dunque quanto più riuscirà a divenire sede di composizione degli interessi nazionali e dei territori, in quell'ottica di leale collaborazione che costituisce principio fondativo dei rapporti tra Stato ed autonomie.

Al fine di assicurare al Senato una vera capacità di rappresentanza degli enti territoriali, sia esponenti istituzionali che accademici hanno sottolineato la rilevanza strategica della presenza dei Presidenti di Regione.

Tale soluzione peraltro presta il fianco ad una serie di rilievi di diversa natura.

La presenza di diritto dei Presidenti di Regione in Senato, contemplata dal disegno di legge governativo di riforma costituzionale, è stata espunta nel corso dell'esame parlamentare. Secondo l'opinione prevalente, essa potrebbe essere assicurata solo dalla legge elettorale del Senato, peraltro mediante un meccanismo di particolare complessità tecnica che potrebbe irrigidire ulteriormente tale legge.

Ove si ammettesse la possibilità per la legge elettorale di imporre tale presenza, vi sarebbero comunque molte Regioni (quelle che sono chiamate ad individuare due senatori) che sarebbero rappresentate solo dal Presidente e da un sindaco, che in virtù dei carichi di lavoro istituzionali

potrebbero non essere in grado di assicurare una presenza costante all'attività del Senato.

In assenza di una scelta in tal senso della legge elettorale, la presenza dei Presidenti sarebbe in ultima analisi rimessa alla volontà dei singoli Consigli regionali.

In ogni caso, i Presidenti sarebbero presenti in Senato non in funzione del ruolo di vertice nella Regione ma in virtù dell'elezione da parte del Consiglio regionale, al pari di tutti gli altri consiglieri-senatori; la loro presenza pertanto potrebbe rilevare più sul piano politico che su quello dell'assetto istituzionale.

Dunque, anche in considerazione della circostanza che la legge elettorale potrebbe non imporre di diritto tale presenza, è apparso opportuno valorizzare pure i contributi e le proposte che non danno per scontata tale partecipazione.

Appare dunque più utile proporre anche un approccio di tipo diverso, che consideri come punto di partenza non la composizione del Senato, ma le sue funzioni, sulla scorta del fondamentale insegnamento di Massimo Severo Giannini, in base al quale « in principio sono le funzioni », individuando le modalità organizzative che consentano di assolvere pienamente a quelle funzioni.

Come già ricordato, la funzione essenziale del nuovo Senato è costituita dal raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali, funzione di raccordo che allo stato risulta in massima parte affidata al 'sistema delle conferenze'.

Il 'sistema delle conferenze' ha infatti finora svolto un ruolo di supplenza all'assenza di una sede parlamentare di confronto e mediazione tra centro ed autonomie, un ruolo improprio ma necessario. Il rapporto tra Senato e conferenze avviene dunque centrale nel nuovo assetto istituzionale.

L'indagine conoscitiva ha evidenziato che il « sistema delle conferenze » non può ritenersi superato dalla riforma costituzionale. La molteplicità di funzioni svolte fa sì che molti compiti delle attuali conferenze, soprattutto quelli meramente amministrativi e tecnici, non possano essere

trasferiti al nuovo Senato. In particolare, mal si prestano ad essere trasferite ad un ramo del Parlamento quale è il Senato, le procedure di carattere negoziale che tipicamente sfociano nelle intese o negli accordi.

L'esperienza comparatistica del resto dimostra come, nei Paesi di stampo federale o comunque caratterizzati da un ampio riconoscimento delle autonomie territoriali, le Camere delle Autonomie convivano con organi intergovernativi analoghi alle conferenze italiane.

Il 'sistema delle conferenze' non può dunque essere soppresso ma dovrà essere ampiamente rivisitato per essere adattato al nuovo sistema di bicameralismo differenziato, ripensandone il ruolo, la missione ed il concreto funzionamento, in considerazione del trasferimento nella sede parlamentare della mediazione politico-istituzionale oggi assegnata alle conferenze.

Occorre inoltre considerare che sull'esercizio delle funzioni di raccordo incidono in maniera rilevante le modifiche apportate dalla riforma costituzionale al titolo V, che segnano nel loro complesso un riaccostamento delle competenze. Se larga parte delle modifiche appare confermativa e rafforzativa di orientamenti già emersi nella giurisprudenza costituzionale, quest'ultima appare destinata ad essere superata proprio in alcune sue statuizioni relative al principio di leale collaborazione su cui si è sinora fondato il coinvolgimento delle conferenze, nella forma più pregnante dell'intesa, nelle grandi scelte strategiche per il Paese.

Per l'individuazione delle funzioni attribuite alle conferenze che devono essere traslate al nuovo Senato, è stata proposta la tradizionale distinzione tra funzioni di carattere legislativo e funzioni di carattere amministrativo: le prime dovrebbero essere trasferite al Senato, mentre le seconde resterebbero di competenza delle conferenze.

Se appare condivisibile l'assunto che la funzione consultiva svolta dalle conferenze nell'ambito dei procedimenti legislativi debba ritenersi assorbita dal ruolo del

Senato nel procedimento legislativo delineato dal nuovo articolo 70 Cost., il riferimento alle funzioni di carattere amministrativo non sembrerebbe sufficiente per tracciare una linea di demarcazione.

Queste funzioni riguardano un ambito vastissimo di atti, spaziando da decisioni di assoluto rilievo politico direttamente incidenti sulla vita dei cittadini (basti pensare al Patto per la salute) alla partecipazione ad atti di carattere microsettoriale o riferiti a singoli enti.

In tal caso gli atti di maggior rilievo politico, in cui si concretano scelte o indirizzi che incidono sui diritti dei cittadini o sulla vita economica del Paese (si pensi ai grandi piani infrastrutturali, al già citato Patto per la salute, ai piani sociali di rilievo nazionale) dovrebbero essere riservati alla sede parlamentare e quindi al Senato. In questa sede potrà inoltre essere garantita la necessaria trasparenza degli atti e delle procedure, spesso carente nell'ambito delle conferenze.

Le conferenze continuerebbero quindi ad adottare gli atti più propriamente amministrativi e tecnici, a cui meglio si attaglia quella flessibilità delle procedure che le caratterizza e che garantisce quell'informalità talora necessaria per adddivenire ad una posizione condivisa.

Nulla impedisce – e sembrerebbe anzi auspicabile – che atti unitari possano essere affidati al Senato per ciò che attiene alla determinazione degli indirizzi generali e rimessi alle Conferenze per i profili amministrativi meramente attuativi e tecnici.

In tal modo sia il Senato che le Conferenze svolgerebbero un ruolo volto alla ricomposizione degli interessi statali e territoriali, agendo il primo nel campo della mediazione politico-istituzionale e le seconde sul piano più propriamente amministrativo ed attuativo.

Come è evidente, i due piani non sono impermeabili tra loro, sono anzi necessariamente comunicanti, dovendosi assicurare nelle due sedi una concorde rappresentazione degli interessi degli enti territoriali. In caso contrario, l'intero sistema rischierebbe di arenarsi, riproponendo di-

storsioni che con l'introduzione del bicameralismo differenziato dovrebbero essere superate.

Dall'indagine conoscitiva sono emersi molti spunti che inducono a puntare su una sinergia tra il nuovo Senato e le conferenze.

Al fine di realizzare questa sinergia, possono prospettarsi due diverse soluzioni, suscettibili anche di operare congiuntamente.

In primo luogo, potrebbe essere riconosciuta in Senato la presenza degli esecutivi regionali, prevedendo la partecipazione, oltre che del rappresentante del Governo nazionale anche di un rappresentante dei Governi regionali, espresso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (e dunque dalla conferenza orizzontale).

Se la presenza del Governo nazionale è espressamente mantenuta in Costituzione (articolo 64 Cost.), nulla esclude che il Regolamento del Senato disciplini quella dei Governi delle Regioni. In tal modo parrebbe anche superata la questione della presenza di diritto dei Presidenti, in quanto la posizione degli esecutivi regionali troverebbe un riconoscimento formale.

Questa soluzione avrebbe il pregio di garantire un confronto diretto ed immediato, nella dialettica del procedimento parlamentare, tra Governo centrale ed autonomie territoriali, rendendo chiari fin da subito punti di incontro e punti di divergenza e agevolando la ricerca di soluzioni condivise.

In secondo luogo, appare condivisibile l'idea di una istituzionalizzazione dei rapporti tra Senato e conferenze, da realizzare anche, nella sua forma più compiuta, con l'incardinamento delle stesse presso il Senato.

Attraverso questo rapporto diretto, si assicurerebbe la formazione di un orientamento comune del Senato e delle con-

ferenze, evitando l'assunzione di posizioni contrastanti, a detrimento della capacità del sistema di recepire, rappresentare e far valere le esigenze dei territori.

Questa istituzionalizzazione dei rapporti dovrebbe interessare tanto le conferenze intergovernative quanto le conferenze orizzontali, con forme e modalità naturalmente differenziate che tengano conto della diversa natura di questi soggetti.

L'intervento richiederebbe, per le conferenze intergovernative, l'adeguamento — che peraltro dovrebbe avvenire con legge ad approvazione monocamerale — della legislazione in materia, che dovrebbe operare una razionalizzazione delle stesse ed il superamento del loro incardinamento presso la Presidenza del Consiglio.

La disciplina dei rapporti tra il nuovo Senato e le conferenze spetterà invece al Regolamento del Senato.

Se appare opportuno valorizzare il rapporto anche con le conferenze orizzontali, più problematico appare il riconoscimento nel Senato delle posizioni degli enti locali, per i quali si riscontra un problema di rappresentatività. Su questo punto le soluzioni possono essere diverse: può essere considerata come punto di riferimento la componente rappresentativa degli enti locali in seno alla Conferenza unificata (riformata), può essere riconosciuto un ruolo alle associazioni rappresentative degli stessi, che però hanno carattere privatistico, può essere valorizzata la posizione dei 21 senatori-sindaci, che potrebbero farsi congiuntamente portatori degli interessi degli enti locali medesimi.

Le soluzioni delineate potranno consentire al Senato di operare compiutamente quale Camera politica di rappresentanza delle istituzioni territoriali e di svolgere pienamente le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica.

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per l'attuazione del federalismo fiscale

#### S O M M A R I O

##### ATTI DEL GOVERNO:

Variazione nella composizione della Commissione .....	200
Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente nota metodologica sui fabbisogni standard dei comuni delle Regioni a statuto ordinario (atto n. 341) ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni</i> ) .....	200
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta modificativa alla proposta di parere dei relatori</i> ) .....	203
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	204
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	202

##### ATTI DEL GOVERNO

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI.*

#### La seduta comincia alle 8.15.

##### Variazione nella composizione della Commissione.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, comunica che il Presidente del Senato ha chiamato a far parte della Commissione il senatore Antonio D'Alì, in sostituzione del senatore Andrea Mandelli, dimissionario.

##### Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente nota metodologica sui fabbisogni standard dei comuni delle Regioni a statuto ordinario (atto n. 341).

*(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno,

rinviato, da ultimo, nella seduta dell'11 ottobre 2016. In tale seduta i relatori avevano presentato una proposta di parere.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente* avverte che è stata presentata una proposta modificativa riferita alla proposta di parere presentata dai relatori (*vedi allegato 1*).

Il deputato Giovanni PAGLIA (SI-SEL), *relatore*, avverte che la proposta di parere deve considerarsi integrata dalla proposta modificativa Rubinato e dall'inserimento, nelle premesse e nelle condizioni, di un richiamo al tema del trasporto pubblico locale (TPL). Infatti, risulta che il fabbisogno per il TPL di alcuni capoluoghi di provincia non sia stato valorizzato e sia stato calcolato pari a zero, pur essendo improbabile che la funzione non venga esercitata in via permanente. In tal senso occorre integrare tanto le premesse quanto le condizioni del parere, in modo che sia attribuito un valore positivo al fabbisogno per il TPL.

Il senatore Federico FORNARO (PD) osserva che è probabile che, laddove vi sia

una società di gestione del servizio di TPL, il costo non sia stato considerato. Non è da escludere che anche per il settore sociale avvenga un fenomeno analogo. Inoltre, è probabile che il calcolo sia effettuato in tal modo non solo per i capoluoghi di provincia.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ritiene che sarebbe grave se la situazione fosse effettivamente quella appena descritta, in quanto la raccolta dei dati e la determinazione dei fabbisogni dipenderebbe dalle modalità di erogazione dei servizi. Per certi versi, il calcolo relativo al TPL è simile a quello relativo allo smaltimento dei rifiuti, ma con alcuni elementi di ulteriore complicazione. Il tema del TPL, appena richiamato, potrebbe essere oggetto di un successivo approfondimento con il Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, richiama l'attenzione sul fatto che la nota metodologica fornisce alcune indicazioni sulla questione del TPL, con riguardo alla gestione dei servizi.

Occorre tra l'altro considerare che la determinazione dei fabbisogni standard è molto complessa e occorre compiere su alcuni aspetti una sorta di atto di fede.

Il senatore Antonio D'ALÌ (FI-PdL) condivide le osservazioni svolte e concorda con la necessità – evidenziata dalla proposta modificativa Rubinato – di un generale aggiornamento delle rendite catastali, in modo da evitare un effetto distortivo tra le capacità fiscali. Sarebbe necessario integrare con tale questione anche la seconda parte dispositiva del parere, senza limitarsi alle sole premesse. Si tratta di questione che investe direttamente i bilanci dei comuni e l'imposizione immobiliare sui cittadini. Preannuncia il proprio voto di astensione sulla proposta di parere.

La senatrice Magda Angela ZANONI (PD) concorda con la proposta di parere così come riformulata, anche in conside-

razione della sempre maggiore incidenza dei fabbisogni standard sulla ripartizione del fondo di solidarietà comunale. Auspica che il Governo voglia informare la Commissione quando darà seguito alle indicazioni del documento ANCI allegato al parere della Conferenza Stato-città e autonomie locali sulla penalizzazione a carico di certe fasce di comuni.

Il deputato Roger DE MENECH (PD) condivide i rilievi finora svolti, tuttavia occorre considerare che la nota metodologica in esame riguarda i fabbisogni di spesa mentre la questione del catasto investe le entrate. È peraltro evidente che la eventuale penalizzazione riguarda il rapporto tra entrate e spese. Il documento dell'ANCI presentato in Conferenza Stato, città e autonomie locali potrà essere utile per svolgere una riflessione sulla definizione degli standard tanto in entrata quanto in uscita. La prudenza invocata è da confrontare con la debolezza della metodologia utilizzata. Infatti, per alcune funzioni siamo ancora lontani dalla determinazione dei fabbisogni di spesa.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ricorda di avere già sottoposto all'Ufficio di Presidenza della Commissione, integrato dai rappresentanti dei gruppi, l'esigenza di approfondire ancora il tema delle capacità fiscali.

La senatrice Magda Angela ZANONI (PD) richiama l'attenzione sul tema dei piccoli comuni ad alta vocazione turistica, tutti in pesantissima perdita.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, sottolinea che la questione è dovuta al fatto che la capacità fiscale è collegata alla cospicua presenza in quei comuni di seconde case, per cui gli stessi comuni ricevono poi poche risorse dal Fondo di solidarietà comunale.

Il senatore Federico FORNARO (PD) sottolinea che il calcolo viene effettuato in base ai dati teorici, senza tenere conto dei comportamenti di infedeltà fiscale.

La senatrice Maria Cecilia GUERRA (PD), *relatrice*, illustra la proposta di parere, come ulteriormente riformulata insieme al relatore Paglia alla luce del dibattito appena svoltosi. Dato l'oggetto della nota metodologica in esame, ritiene che il parere possa richiamare nelle sole premesse il tema delle capacità fiscali. Invita poi a considerare quali siano gli ulteriori strumenti, quali ad esempio atti di indirizzo al Governo, che possano essere presentati dai componenti della Commissione con riguardo alle capacità fiscali, soprattutto adesso che la Commissione non è più chiamata a esprimere

il proprio parere sugli schemi di decreto in materia.

La Commissione approva quindi la proposta di parere dei relatori, come riformulata nel corso dell'esame (*vedi allegato 2*).

**La seduta termina alle 8.45.**

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

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 8.45 alle 8.50.

ALLEGATO 1

**Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente nota metodologica sui fabbisogni standard dei comuni delle Regioni a statuto ordinario (atto n. 341).**

**PROPOSTA MODIFICATIVA ALLA PROPOSTA DI PARERE  
DEI RELATORI**

*(v. seduta dell'11 ottobre 2016).*

Nella premessa della proposta di parere, alla lettera b), aggiungere in fine le seguenti parole:

« cui si aggiunge l'ulteriore elemento distorsivo dato dal mancato generale aggiornamento delle rendite catastali, che penalizza paradossalmente i comuni che lo hanno eseguito ».

1. Rubinato.

## ALLEGATO 2

**Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente nota metodologica sui fabbisogni standard dei comuni delle Regioni a statuto ordinario (atto n. 341).**

**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale,

esaminato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione delle note metodologiche relative alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard ed il fabbisogno standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni di istruzione pubblica, alle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente – servizio smaltimento rifiuti, alle funzioni nel settore sociale – servizi di asili nido, alle funzioni generali di amministrazione e controllo, alle funzioni di polizia locale, alle funzioni di viabilità e territorio, alle funzioni nel campo dei trasporti (trasporto pubblico locale) ed alle funzioni nel settore sociale al netto dei servizi di asili nido (atto n. 341);

considerati gli esiti dell'audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, Luigi Marattin, svoltasi in data 5 ottobre 2016;

premesso che:

è venuto ampiamente meno il quadro di « federalismo fiscale » delineato con la legge n. 42 del 2009, entro cui il calcolo dei fabbisogni e dei costi *standard* era saldamente incardinato, a seguito:

dei provvedimenti di consolidamento delle finanze pubbliche che hanno modificato in modo rilevante il quadro delle risorse a disposizione degli enti decentrati;

delle modifiche istituzionali che hanno portato ad un quadro ancora non assestato, per quanto riguarda sia la definizione delle funzioni che il disegno del finanziamento tramite entrate proprie, in relazione al quale restano ancora da specificare i gradi di autonomia degli enti decentrati;

manca in particolare una visione assestata del sistema perequativo delle finanze comunali, che serva da guida all'utilizzo dei fabbisogni *standard*. Infatti:

a) i numerosi interventi che hanno interessato la fiscalità municipale hanno determinato la necessità di utilizzare in misura crescente il fondo di perequazione come fondo di compensazione, al fine di non alterare in misura significativa l'ammontare delle risorse a disposizione degli enti comunali e la loro distribuzione fra di essi;

b) la definizione di capacità fiscali *standard*, che non includono fra le entrate da standardizzare anche quelle ottenute dagli enti comunali in compensazione di entrate soppresses, introduce, come sottolineato nel parere di questa Commissione del 7 aprile 2016, un elemento di forte distorsione del meccanismo perequativo complessivo, cui si aggiunge l'ulteriore elemento distorsivo dato dal mancato generale aggiornamento delle rendite catastali, che penalizza paradossalmente i comuni che lo hanno eseguito;

c) la definizione di fabbisogni *standard*, svincolati da una precisa individuazione normativa dei livelli essenziali

delle prestazioni che tali fabbisogni dovrebbero finanziare, o quanto meno di obiettivi di servizio intermedi, la cui realizzazione andrebbe sottoposta ad attento monitoraggio, snatura il disegno perequativo della legge n. 42 del 2009 e lascia irrisolto il problema della valutazione dell'adeguatezza delle fonti di finanziamento riconosciute agli enti comunali rispetto alle funzioni fondamentali che sono chiamati a svolgere;

d) il fondo di solidarietà comunale si è via via trasformato in un fondo orizzontale, alimentato dai Comuni stessi, la cui ripartizione comporta effetti redistributivi fra enti, senza assicurare, in modo trasparente, un intervento dello Stato in funzione di garanzia di un livello adeguato dei servizi su tutto il territorio nazionale;

è difficile esprimere una valutazione sui nuovi fabbisogni *standard*, nell'ignoranza sul come essi verranno utilizzati nella definizione dei meccanismi di perequazione a favore di ciascun comune per il 2017;

considerato che:

la nuova metodologia per la determinazione dei fabbisogni, pur presentando alcuni punti critici che verranno di seguito richiamati, costituisce sicuramente un importante avanzamento nella conoscenza delle caratteristiche della spesa degli enti comunali;

in particolare, sono sicuramente da apprezzare le innovazioni introdotte con le nuove metodologie di calcolo per il perseguimento di obiettivi, condivisibili, di semplificazione dei modelli vigenti nonché di ampliamento della platea dei servizi analizzati tramite funzione di costo, e l'introduzione (sperimentale e non utilizzata ai fini del calcolo dei fabbisogni) di metodologie che possano meglio evidenziare il livello di efficienza dei servizi;

sono inoltre da accogliere positivamente sia l'adozione di una metodologia che, con riferimento alle funzioni per le

quali si stima una funzione di costo, permette il raggruppamento dei comuni per gruppi omogenei, sia la considerazione di un indice di deprivazione socio-economica;

la semplificazione, ottenuta tramite l'accorpamento di servizi prima analizzati separatamente ha certamente il vantaggio di snellire il lavoro dei Comuni, con un questionario che passa da 6.000 a 1.500 voci. È però da escludere un'invarianza euristica, anche se, secondo le valutazioni della CTFS, la varianza spiegata non muta significativamente. La semplificazione introdotta sembra inoltre comportare il riconoscimento dell'impossibilità, per i servizi accorpati, di addivenire alla costruzioni di funzioni di costo anziché di spesa, inibendo così l'utilizzo dei fabbisogni calcolati per effettuare analisi di efficienza relativa tra i diversi comuni;

il ricorso a funzioni di spesa che fanno riferimento a un criterio di bisogno definito a prescindere dall'effettiva offerta dei servizi pone il problema della valorizzazione o meno di tali servizi nel fabbisogno dei comuni in cui il servizio non è presente. Già nel parere espresso da questa Commissione il 18 dicembre 2014 si sottolineava l'esigenza di lasciare tale scelta al decisore politico. Le innovazioni introdotte nelle nuove note metodologiche, per alcuni servizi, con la specificazione di funzioni di spesa aumentate, perseguono sicuramente lo scopo di evitare una forte redistribuzione a favore dei comuni meno attivi nell'offerta dei servizi, ma lasciano al tempo stesso aperto il problema del mancato collegamento fra definizione dei fabbisogni *standard* e definizione di obiettivi di servizio o di livelli essenziali (da monitorare nella loro effettiva attuazione) il cui perseguimento deve essere richiesto a tutti i comuni;

a questo proposito, con riferimento in particolare alla scelta compiuta nelle precedenti note metodologiche di escludere la valorizzazione del fabbisogno relativo ai servizi valutati con funzioni di costo, per i comuni che non li avessero

attivati, il dpcm 27 marzo 2015 relativo a « Adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni *standard* per ciascun comune delle regioni a Statuto ordinario, relativi alle funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e nel settore sociale. (15A04238) », all'articolo 2 comma 2, aveva previsto che « In attesa della messa a regime dei livelli essenziali » nella rideterminazione dei fabbisogni *standard* per le funzioni del settore sociale, relative al servizio degli asili nido, si dovesse « tener conto degli obiettivi di servizio introdotti con il QSN 2007-2013 e disciplinati dalle delibere CIPE n. 82 e n. 166 del 2007 e n. 79 del 2012, nonché delle collegate iniziative di rafforzamento in corso di attuazione ». Non risulta che a questa indicazione le nuove note metodologiche abbiano dato seguito;

analogo problema si pone, per quanto riguarda le nuove note metodologiche, anche con riferimento alle funzioni del settore sociale diverse dagli asili nido in cui il fabbisogno riconosciuto è, tramite le variabili D, collegato alla presenza o meno dei servizi;

va inoltre sottolineato come sia assegnato il valore zero relativamente al servizio TPL anche a capoluoghi di provincia in cui è improbabile che il servizio sia assente se non eventualmente per periodi limitati. Le note metodologiche non spiegano in modo esauriente come su questo risultato, che è presente anche in molti altri comuni, incida la diversa forma di gestione;

nel suo parere del 18 dicembre 2014 questa Commissione aveva sollevato il problema dell'opportunità di sterilizzare l'influenza della collocazione territoriale dell'ente che, quando significativa nella stima, potrebbe invece cogliere indirettamente elementi di spiegazione di variabilità delle osservazioni che la specificazione del modello non è riuscita a evidenziare. A questa osservazione le nuove note metodologiche danno seguito prevedendo la non sterilizzazione di tale collocazione con

riferimento alle sole funzioni relative allo smaltimento rifiuti e ai servizi sociali generali. La scelta dei servizi per i quali non si deve operare la sterilizzazione viene condotta in sede tecnica, in quanto compiuta sulla base di due indicatori descritti nell'appendice E (Geary C globale e misure di dipendenza spaziale locale del tipo Geary Ci). Ma non si spiega, né quindi si comprende, perché, sulla base dei due test descritti, si sia operata la sterilizzazione per la funzione Istruzione pubblica, per la quale entrambi i test confermano l'importanza degli effetti fissi regionali;

le note metodologiche non forniscono indicazioni sull'impatto che le modifiche indicate, e in particolare quelle espressamente sperimentali, come tali particolarmente bisognose di verifica, potranno avere sulla distribuzione delle risorse disponibili, in un quadro di aumento dell'impatto dei fabbisogni *standard* sulla distribuzione stessa;

va apprezzata l'accelerazione della tempistica nella elaborazione dei fabbisogni *standard*, così come l'aggiornamento della banca dati per avvicinarla alla realtà: ad oggi si lavora su dati relativi al 2013; ma va ugualmente considerato, in sede di definizione del meccanismo perequativo, che i bilanci dei Comuni, nonché la realtà sociale, hanno avuto pesanti variazioni nell'ultimo triennio, con rilevanti impatti su livelli e modalità di gestione dei servizi analizzati;

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

a) individui il Governo gli strumenti più idonei affinché:

1) sia adottata massima prudenza nell'utilizzo delle risultanze del calcolo dei fabbisogni *standard* nella redistribuzione delle risorse, anche in ragione della natura sperimentale di alcune delle innovazioni introdotte;

2) si effettui una valutazione costante degli effetti del loro impiego;

3) siano adottate, come già più volte suggerito da questa Commissione, da ultimo nel parere del 18 dicembre 2014, le opportune iniziative per verificare la possibilità di estendere, in via concordata e consensuale, l'ambito di applicazione delle procedure di determinazione dei fabbisogni *standard* anche ai comuni appartenenti ai territori delle regioni a statuto speciale e delle province autonome;

b) le note metodologiche spieghino in base a quale motivazioni si è proceduto alla sterilizzazione dell'influenza della collocazione territoriale dell'ente, con riferimento alla funzione Istruzione generale, ovvero procedano a ricalcolare i fabbisogni senza tale sterilizzazione;

c) si attribuisca un valore positivo alla erogazione del servizio di TPL, in particolare a tutti i comuni capoluogo di provincia, indipendentemente dal fatto che in un dato anno essi risultino non averlo svolto, ovvero si verifichi e si renda nota anche la modalità di calcolo del fabbisogno in relazione alle diverse forme di gestione del servizio;

*e con le seguenti osservazioni:*

a) i fabbisogni *standard* relativi alle funzioni sociali per la parte relativa agli asili, dovrebbero essere rivisti, in accordo

con quanto previsto dal decreto del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2015, articolo 2 comma 2, al fine di tenere conto degli obiettivi di servizio introdotti con il QSN 2007-2013 e disciplinati dalle delibere CIPE n. 82 e n. 166 del 2007 e n. 79 del 2012, nonché delle collegate iniziative di rafforzamento in corso di attuazione;

b) analoga operazione dovrebbe essere compiuta per inglobare obiettivi di servizio anche nel calcolo dei fabbisogni relativi alle spese sociali generali;

c) con riferimento ai servizi esternalizzati, come già segnalato nel parere del 18 dicembre 2014, le note metodologiche dovrebbero chiarire:

1) se la spesa considerata è al netto o al lordo della quota di compartecipazione da parte dell'utente, quando la quota di compartecipazione venga corrisposta direttamente all'ente che eroga il servizio e non emerga quindi nei certificati di conto consuntivo dei comuni;

2) se e come vengono considerati i costi degli input dei soggetti « esterni » che offrono tali servizi.

d) la Commissione fa propria la « richiesta di impegno del Governo nella riformulazione della perequazione 2017 » contenuta nel parere espresso dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali il 27 settembre 2016.

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

### sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

#### S O M M A R I O

Comunicazioni della Presidente .....	208
Audizione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria, Federico Cafiero de Raho ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .....	208

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza della presidente Rosy BINDI.*

#### **La seduta comincia alle 14.15.**

#### **Comunicazioni della Presidente.**

Rosy BINDI, *presidente*, comunica che l'on. Giulia Sarti è stata nominata capogruppo del Movimento 5 Stelle in Commissione in sostituzione dell'on. Francesco D'Uva, a cui va il ringraziamento per il lavoro sin qui svolto.

Informa altresì che la programmata missione ad Ancona è rinviata ad altra data. Comunica infine che il 21 ottobre prossimo una delegazione della Commissione si recherà in missione a Reggio Calabria per partecipare ad una manifestazione di solidarietà per la vicenda di Melito Porto Salvo.

**Audizione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria, Federico Cafiero de Raho.**

*(Svolgimento e conclusione).*

Rosy BINDI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

*(La Commissione concorda).*

Introduce quindi l'audizione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria, Federico Cafiero de Raho, accompagnato dai sostituti procuratori Giuseppe Lombardo e Stefano Musolino. Tale audizione è dedicata a un aggiornamento sulla situazione della 'ndrangheta nella provincia di Reggio Calabria, alla luce delle recenti inchieste della Procura distrettuale di Reggio Calabria.

Federico CAFIERO DE RAHO, *procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria*, svolge una relazione sul tema oggetto dell'audizione.

Intervengono altresì per fornire ulteriori contributi Stefano MUSOLINO, *sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria*, e Giuseppe LOMBARDO, *sostituto procuratore della*

*Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria.*

Rosy BINDI, *presidente*, propone che la Commissione si riunisca in seduta segreta.

*(La Commissione concorda. I lavori proseguono a più riprese in seduta segreta indi riprendono in seduta pubblica).*

Intervengono per formulare osservazioni e quesiti la presidente Rosy BINDI, i deputati Davide MATTIELLO (PD), Giulia SARTI (M5S), Stefania PRESTIGIACOMO (FI-PdL), Laura GARAVINI (PD), Ernesto CARBONE (PD) e Ernesto MAGORNO

(PD), i senatori Mario Michele GIARRUSSO (M5S) e Franco MIRABELLI (PD), ai quali rispondono gli auditi.

Rosy BINDI, *presidente*, ringrazia il Procuratore Federico Cafiero de Raho e i sostituti procuratori Stefano Musolino e Giuseppe Lombardo per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 18.**

---

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

## COMITATO PARLAMENTARE

### per la sicurezza della Repubblica

#### S O M M A R I O

Esame, ai sensi dell'articolo 32, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124, di uno schema di regolamento .....	210
--	-----

*Giovedì 13 ottobre 2016. – Presidenza del presidente STUCCHI.*

**La seduta comincia alle 10.10.**

**Esame, ai sensi dell'articolo 32, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124, di uno schema di regolamento.**

La relatrice, VILLECCO CALIPARI (PD), illustra lo schema di regolamento all'ordine del giorno.

Si svolge quindi una discussione nella quale intervengono, formulando osservazioni e proposte il presidente STUCCHI (LN-Aut) e i senatori CASSON (PD), CRIMI (M5S) e Giuseppe ESPOSITO (AP (NCD-UDC)).

Il seguito dell'esame è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 11.**

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

### sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati

#### S O M M A R I O

Audizione del direttore generale di Arpa Lazio, Marco Lupo (*Svolgimento e rinvio*) ..... 211

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza  
del presidente Alessandro BRATTI.*

#### **La seduta comincia alle 8.35.**

**Audizione del direttore generale di Arpa Lazio,  
Marco Lupo.**

*(Svolgimento e rinvio).*

Alessandro BRATTI, *presidente*, dopo brevi considerazioni preliminari, introduce l'audizione del direttore generale di Arpa Lazio, Marco Lupo, accompagnato dall'ingegner Rossana Cintoli, direttore tecnico di Arpa Lazio, dal dottor Sergio Ceradini, direttore della sezione provinciale Arpa Lazio di Roma e dal dottor Dino Chiarucci, direttore della sezione provinciale Arpa Lazio di Latina, che ringrazia della presenza.

Marco LUPO, *direttore generale di Arpa Lazio*, svolge una relazione.

Intervengono a più riprese, per porre quesiti e formulare osservazioni, i senatori Paola NUGNES (M5S), Paolo ARRIGONI (LN-Aut), il deputato Alberto ZOLEZZI (M5S), nonché Alessandro BRATTI, *presidente*.

Marco LUPO, *direttore generale di Arpa Lazio*, Sergio CERADINI, *direttore della sezione provinciale Arpa Lazio di Roma*, Rossana CINTOLI, *direttore tecnico di Arpa Lazio* e Dino CHIARUCCI, *direttore della sezione provinciale Arpa Lazio di Latina*, rispondono ai quesiti posti.

Alessandro BRATTI, *presidente*, ringrazia gli intervenuti per il contributo fornito. Rinvia quindi il seguito dell'audizione ad altra seduta.

#### **La seduta termina alle 9.45.**

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

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo

#### S O M M A R I O

Sulla pubblicità dei lavori .....	212
Audizioni in materia di contrasto della contraffazione via <i>web</i> e in sede internazionale.	
Audizione di rappresentanti di Alibaba Group ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .....	212

*Giovedì 13 ottobre 2016. — Presidenza del presidente Mario CATANIA.*

#### **La seduta comincia alle 12.10.**

##### **Sulla pubblicità dei lavori.**

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

##### **Audizioni in materia di contrasto della contraffazione via *web* e in sede internazionale.**

##### **Audizione di rappresentanti di Alibaba Group.**

*(Svolgimento e conclusione).*

Mario CATANIA, *presidente*, introduce l'audizione all'ordine del giorno.

Eric C. PELLETTIER, *Vice President, Head of International Government Affairs Alibaba Group*, accompagnato da Rodrigo CIPRIANI FORESIO, *Managing Director Italy, Spain, Portugal & Greece Alibaba Group* e Manfredi MINUTELLI, *Business Development Manager, Italy Office Alibaba*

*Group*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione consegnando documentazione alla Commissione.

Intervengono per porre quesiti e formulare osservazioni, a più riprese, Mario CATANIA, *presidente*, e i deputati Filippo GALLINELLA (M5S), Davide BARUFFI (PD), Paolo RUSSO (FI-PdL), le deputate Susanna CENNI (PD) e Colomba MONGIELLO (PD), nonché il deputato Gianluca BENAMATI (PD).

Eric C. PELLETTIER, *Vice President, Head of International Government Affairs Alibaba Group*, Rodrigo CIPRIANI FORESIO, *Managing Director Italy, Spain, Portugal & Greece Alibaba Group* e Manfredi MINUTELLI, *Business Development Manager, Italy Office Alibaba Group*, rispondono ai quesiti posti.

Mario CATANIA, *presidente*, nel ringraziare il dottor Pellettier, il dottor Cipriani Foresio e il dottor Minutelli, dichiara conclusa l'audizione e dispone che la documentazione sia pubblicata in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

#### **La seduta termina alle 13.40.**

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

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### di inchiesta sulla morte del militare Emanuele Scieri

#### S O M M A R I O

#### AUDIZIONI:

Audizione di un militare in servizio nella caserma « Gamerra » di Pisa, all'epoca di Emanuele Scieri (*Svolgimento e conclusione*) ..... 213

#### AUDIZIONI

*Giovedì 13 ottobre 2016. – Presidenza della presidente Sofia AMODDIO.*

**La seduta comincia alle 8.30.**

**Audizione di un militare in servizio nella caserma « Gamerra » di Pisa, all'epoca di Emanuele Scieri.**

*(Svolgimento e conclusione).*

Sofia AMODDIO, *presidente*, apprezza le circostanze, propone di procedere all'audizione odierna in seduta segreta.

La Commissione delibera quindi all'unanimità di procedere in seduta segreta (*i lavori procedono in seduta segreta, indi riprendono in seduta pubblica*).

Sofia AMODDIO, *presidente*, dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 10.25.**

## INDICE GENERALE

### COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Comunicazioni del Presidente .....	3
------------------------------------	---

### GIUNTA DELLE ELEZIONI

COMITATO PERMANENTE PER LE INCOMPATIBILITÀ, LE INELEGGIBILITÀ E LE DECADENZE .....	5
---	---

### COMMISSIONI RIUNITE (VII Camera e 7<sup>a</sup> Senato)

#### AUDIZIONI INFORMALI:

Nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca (atto n. 329), audizione del presidente del CoPER, prof. Massimo Inguscio, e di rappresentanti di ENEA, ISFOL, ISPRA, ISS e ISTAT .....	6
--	---

### COMMISSIONI RIUNITE (I e XI)

#### SEDE REFERENTE:

Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e per persone con disabilità. Testo unificato C. 261 Fucci, C. 1037 Giammanco, C. 2647 De Girolamo, C. 2705 Vezzali, C. 3597 Minardo, C. 3629 De Girolamo, C. 3738 Sbrollini, C. 3818 Roccella, C. 3829 Invernizzi, C. 3872 Rampelli, C. 3912 Marti, C. 3933 Giammanco e C. 4048 Chimienti ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	7
--	---

<i>ALLEGATO (Proposte emendative approvate)</i> .....	9
---	---

### COMMISSIONI RIUNITE (I, XI e XII)

#### AUDIZIONE:

Audizione della Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi, sulle linee programmatiche relative alle deleghe a lei conferite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 giugno 2016 ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .	10
--	----

### COMMISSIONI RIUNITE (II e XI)

#### SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo. C. 4008 Governo, approvato dal Senato, C. 429 Mongiello, C. 2134 Mongiello, C. 3298 Mongiello, C. 3367 Falcone, C. 3379 Zaccagnini, C. 3405 Matarrelli, C. 3580 Carloni, C. 3817 Matarrese, C. 4046 Scotto e C. 4069 Chimienti ( <i>Seguito dell'esame e conclusione</i> ) .....	11
---	----

**COMMISSIONI RIUNITE (IX e X)****RISOLUZIONI:**

7-01020 Basso: Utilizzo dei servizi elettronici via recapito certificato (PEC) per comunicazioni relative a contratti in abbonamento ( <i>Discussione e rinvio</i> ) .....	13
--	----

**COMITATO RISTRETTO:**

Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione (C. 3564 Tentori) .....	13
---	----

**I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni****ATTI DEL GOVERNO:**

Sulla pubblicità dei lavori .....	14
-----------------------------------	----

Schema di decreto legislativo recante testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale. Atto n. 308 ( <i>Seguito dell'esame ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i> ) .....	14
---	----

**SEDE REFERENTE:**

Sulla pubblicità dei lavori .....	15
-----------------------------------	----

Modifiche alla legge 31 ottobre 1965, n. 1261, in materia di indennità spettante ai membri del Parlamento. C. 495 Vaccaro, C. 661 Lenzi, C. 1137 Capelli, C. 1958 Vitelli e C. 2354 Lombardi ( <i>Seguito dell'esame e rinvio – Adozione del testo base</i> ) .....	15
---	----

<i>ALLEGATO 1 (Proposta di testo unificato della relatrice adottato come testo base)</i> .....	19
--	----

Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano. C. 56 cost. Alfreider ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	17
---	----

<i>ALLEGATO 2 (Proposte emendative)</i> .....	21
---	----

Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, concernente l'elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, concernente l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, nonché altre norme in materia elettorale. C. 3113 Nesci ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	18
---	----

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	18
---	----

**II Giustizia****SEDE CONSULTIVA:**

Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie per anziani e disabili. Nuovo testo unificato C. 261 Fucci ed abb. (Parere alle Commissioni riunite I e XI) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni</i> ) .....	26
---	----

<i>ALLEGATO 1 (Proposta di parere)</i> .....	34
--	----

<i>ALLEGATO 2 (Parere approvato)</i> .....	36
--	----

**RISOLUZIONI:**

7-01070 Ferraresi: Sul trattato di estradizione e di mutua assistenza giudiziaria tra l'Italia e gli Emirati arabi uniti, sottoscritto il 16 settembre 2016 ( <i>Discussione e rinvio</i> ) .....	29
---	----

**SEDE REFERENTE:**

Disposizioni relative alle circoscrizioni dei tribunali di Napoli e di Napoli Nord in Aversa. C. 3996 Andrea Maestri ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	33
---	----

**IV Difesa****INTERROGAZIONI:**

5-08942 Frusone: Sul contratto firmato dal Ministro della difesa e dal Ministro della difesa del Qatar per la realizzazione di sette unità navali militari .....	38
--	----

<i>ALLEGATO (Testo della risposta)</i> .....	40
--	----

**VI Finanze**

## INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-09747 Paglia: Prospettive future della Nuova Cassa di risparmio di Ferrara .....	41
<i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i> .....	44
5-09748 Sandra Savino: Iniziative per scongiurare la soppressione dell'ufficio territoriale di Bagheria dell'Agenzia delle entrate .....	42
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> .....	45
5-09750 Ruocco: Chiarimenti circa l'applicazione dell'articolo 8, primo comma, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, relativamente alle cessioni di beni previamente collocati in territorio extra-doganale da considerare non imponibili a fini IVA .	42
<i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i> .....	46
INTERROGAZIONI:	
5-09697 Brugnerotto: Iniziative per escludere l'applicazione dell'IVA sulla Tariffa di igiene ambientale (TIA) .....	42
<i>ALLEGATO 4 (Testo della risposta)</i> .....	48

**VII Cultura, scienza e istruzione**

## INTERROGAZIONI:

5-09422 Cimbro: Sui contenziosi relativi al concorso per dirigente scolastico del 2011.	
5-09482 Mongiello: Sui contenziosi relativi al concorso per dirigente scolastico del 2011 ..	49
<i>ALLEGATO 1 (Testo della risposta)</i> .....	57
5-09016 Marzana: Sulle dotazioni organiche del personale ATA .....	50
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> .....	59
SEDE REFERENTE:	
Disciplina del cinema e dell'audiovisivo. C. 4080, approvato dal Senato ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	50
In morte di Dario Fo .....	55
Introduzione dell'educazione di genere nelle attività didattiche delle scuole del sistema nazionale di istruzione. C. 1230 Tentori, C. 1510 Costantino, C. 1944 Bruno Bossio, C. 2324 Roccella, C. 2585 Valeria Valente, C. 2667 Chimienti, C. 2783 Vezzali, C. 3022 Malisani, C. 3423 Castiello e C. 3975 Centemero ( <i>Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 4049 Buttiglione</i> ) .....	55

## SEDE CONSULTIVA:

Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità. Nuovo testo unificato C. 261 Fucci, C. 1037 Giammanco, C. 2647 De Girolamo, C. 2705 Vezzali, C. 3597 Minardo, C. 3629 De Girolamo, C. 3738 Sbrollini, C. 3818 Roccella, C. 3829 Invernizzi, C. 3872 Rampelli, C. 3912 Marti, C. 3933 Giammanco e C. 4048 Chimienti (Parere alle Commissioni riunite I e XI) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	55
<i>ALLEGATO 3 (Parere approvato)</i> .....	61
Sull'ordine dei lavori .....	56
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	56

**VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici**

## SEDE CONSULTIVA:

Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie per anziani e disabili. Testo unificato C. 261 Fucci, C. 1037 Giammanco, C. 2647 De Girolamo, C. 2705 Vezzali, C. 3597 Minardo, C. 3629 De Girolamo, C. 3738 Sbrollini, C. 3818 Roccella, C. 3829 Invernizzi, C. 3872 Rampelli, C. 3912 Marti e C. 3933 Giammanco (Parere alle Commissioni riunite I e XI) ( <i>Esame e conclusione – Nulla osta</i> ) .....	62
--	----

## SEDE REFERENTE:

Disposizioni per favorire interventi volti alla prevenzione e alla riduzione del rischio idrogeologico e sismico. C. 3342 Terzoni ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	64
---	----

## INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-09751 Matarrese: Chiarimenti in merito alla realizzazione di infrastrutture per l'allaccio alla rete fognaria e idrica presso la località di Cassano delle Murge .....	68
ALLEGATO 1 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	70
5-009752 Vella: Iniziative di competenza per l'affidamento della gestione dell'isola di Zannone al comune di Ponza .....	68
ALLEGATO 2 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	72
5-09753 De Rosa: Chiarimenti in merito alla grave situazione idrica del bacino del fiume Spol di Livigno .....	68
ALLEGATO 3 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	74
5-09754 Braga: Iniziative urgenti finalizzate alla tempestiva chiusura di due discariche presso i comuni di Misterbianco e Motta Santa Anastasia, in provincia di Catania .....	68
ALLEGATO 4 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	75
5-09755 Segoni: Iniziative di competenza per la tutela delle aeree interessate dalla realizzazione di una discarica di rifiuti pericolosi nel comune di Sezzadio, in provincia di Alessandria .....	69
ALLEGATO 5 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	77
5-09756 Zaratti: Iniziative per la riduzione dell'inquinamento acustico nell'area circostante lo scalo aeroportuale di Ciampino (Roma) .....	69
ALLEGATO 6 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	79

**IX Trasporti, poste e telecomunicazioni**

## DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante il testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale. Atto n. 308 (Rilievi alla I Commissione) ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 4, del Regolamento, e rinvio</i> ) .....	80
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di rilievi del relatore</i> ) .....	83

## INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-09757 Tullo: Stato degli adempimenti di quanto previsto nel contratto di programma 2015-2019 da parte di Poste Italiane con particolare riguardo alla digitalizzazione dei servizi offerti e al supporto per la realizzazione dei piani dell'Agenda digitale .....	81
ALLEGATO 2 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	92
5-09758 De Lorenzis: Problematiche relative ai costi delle operazioni di costruzione della rete a banda larga fissa di Enel e iniziative volte ad evitare che questi ricadano nel costo delle bollette elettriche .....	82
ALLEGATO 3 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	94
ERRATA CORRIGE .....	82

**X Attività produttive, commercio e turismo**

## INTERROGAZIONI:

5-08180 Ricciatti: Lotta alla contraffazione dei prodotti <i>made in Italy</i> .....	95
ALLEGATO 1 ( <i>Testo della risposta</i> ) .....	100

5-08742 De Lorenzis: Decadenza della concessione relativa ai lavori per la realizzazione del gasdotto TAP.	
5-09248 De Lorenzis: Questioni inerenti l'autorizzazione del progetto TAP .....	95
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta congiunta)</i> .....	101
5-09116 Gasparini: Questioni inerenti la proroga dei contratti di concessione del servizio di distribuzione del gas .....	96
<i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i> .....	103
5-09574 Albanella: Istituzione di un tavolo di concertazione per la soluzione della crisi della società call center Qè .....	96
<i>ALLEGATO 4 (Testo della risposta)</i> .....	104
<b>ATTI DEL GOVERNO:</b>	
Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2016 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori. Atto n. 343 ( <i>Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio</i> ) .....	97

## **XI Lavoro pubblico e privato**

### **DELIBERAZIONE DI RILIEVI SU ATTI DEL GOVERNO:**

Schema di decreto legislativo recante riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Atto n. 327 (Rilievi alla X Commissione) ( <i>Seguito esame, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 4, del Regolamento – Deliberazione di rilievi</i> ) .....	105
<i>ALLEGATO 1 (Deliberazione approvata)</i> .....	108
<b>INTERROGAZIONI:</b>	
5-09424 Terrosi: Situazione del personale della società Chef Express Spa e utilizzo da parte della stessa società di buoni per prestazioni di lavoro accessorio .....	106
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i> .....	110
5-09428 Simonetti: Monitoraggio delle risorse destinate dall'articolo 1, comma 281, della legge n. 208 del 2015 al completamento della sperimentazione di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 agosto 2004, n. 243, relativa alla cosiddetta « opzione donna », e iniziative per l'impiego delle risorse non utilizzate .....	106
<i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i> .....	112
5-09674 Dall'Osso: Delocalizzazione delle attività dello stabilimento Breda di Bologna e salvaguardia dei relativi posti di lavoro .....	107
<i>ALLEGATO 4 (Testo della risposta)</i> .....	113
<b>UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI</b> .....	107

## **XII Affari sociali**

### **SEDE CONSULTIVA:**

Sui lavori della Commissione .....	115
Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità. Nuovo testo unificato C. 261 Fucci e abb. (Parere alle Commissioni riunite I e XI) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	115
<i>ALLEGATO 1 (Parere approvato dalla Commissione)</i> .....	118
Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo. C. 4008 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite II e XI) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	116
<i>ALLEGATO 2 (Parere approvato dalla Commissione)</i> .....	119

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI**

## SEDE CONSULTIVA:

Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità. Nuovo testo unificato C. 261 e abb. (Parere alle Commissioni riunite I e XI della Camera) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni</i> ) .....	120
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	125
Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo. C. 4008 Governo, approvato dal Senato ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i> ) .....	121
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	127
INDAGINE CONOSCITIVA:	
Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze' ( <i>Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo</i> ) ....	124
ALLEGATO 3 ( <i>Documento conclusivo approvato</i> ) .....	128
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	124

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

## ATTI DEL GOVERNO:

Variazione nella composizione della Commissione .....	200
Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente nota metodologica sui fabbisogni standard dei comuni delle Regioni a statuto ordinario (atto n. 341) ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni</i> ) .....	200
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta modificativa alla proposta di parere dei relatori</i> ) .....	203
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	204
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	202

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

Comunicazioni della Presidente .....	208
Audizione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria, Federico Cafiero de Raho ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .....	208

**COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA**

Esame, ai sensi dell'articolo 32, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124, di uno schema di regolamento .....	210
--	-----

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI**

Audizione del direttore generale di Arpa Lazio, Marco Lupo ( <i>Svolgimento e rinvio</i> ) .....	211
--	-----

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUI FENOMENI DELLA CONTRAFFAZIONE, DELLA PIRATERIA IN CAMPO COMMERCIALE E DEL COMMERCIO ABUSIVO**

Sulla pubblicità dei lavori .....	212
Audizioni in materia di contrasto della contraffazione via <i>web</i> e in sede internazionale.	
Audizione di rappresentanti di Alibaba Group ( <i>Svolgimento e conclusione</i> ) .....	212

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLA MORTE DEL MILITARE EMANUELE SCIERI**

**AUDIZIONI:**

Audizione di un militare in servizio nella caserma « Gamerra » di Pisa, all'epoca di Emanuele Scieri (*Svolgimento e conclusione*) ..... 213

*Stabilimenti Tipografici  
Carlo Colombo S. p. A.*



\*17SMC0007240\*