

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

Disposizioni per il coordinamento della disciplina in materia di abbattimento delle barriere architettoniche. Nuovo testo C. 1013 D'Incecco e abb. (Parere alla VIII Commissione) <i>(Esame e conclusione – Parere favorevole)</i>	15
ALLEGATO 1 <i>(Parere approvato)</i>	22

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	18
---	----

SEDE CONSULTIVA:

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per la realizzazione e l'esercizio di una nuova linea ferroviaria Torino-Lione, con Allegati, fatto a Roma il 30 gennaio 2012. C. 1309 Governo (Parere alla III Commissione) <i>(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole)</i>	18
ALLEGATO 2 <i>(Parere approvato)</i>	24
ALLEGATO 3 <i>(Proposta alternativa di parere presentata dal gruppo MoVimento 5 Stelle)</i> ...	25

SEDE REFERENTE:

Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni. C. 1542 Governo e C. 1408 Melilli <i>(Seguito dell'esame e rinvio)</i>	21
--	----

COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

Martedì 22 ottobre 2013. — Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.

La seduta comincia alle 13.

Disposizioni per il coordinamento della disciplina in materia di abbattimento delle barriere architettoniche. Nuovo testo C. 1013 D'Incecco e abb.
(Parere alla VIII Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Fabiana DADONE (M5S), *relatore*, fa presente che il nuovo testo della proposta di legge C. 1013, composto da un unico articolo, è volto a prevedere l'emanazione di un regolamento ove far confluire, coordinare e aggiornare le vigenti prescrizioni tecniche per l'eliminazione delle barriere architettoniche per gli edifici pubblici e privati e per gli spazi e i servizi pubblici o aperti al pubblico o di pubblica utilità, contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 503 del 1996 e nel decreto ministeriale 236 del 1989. La proposta di legge n. 1013 riproduce integralmente il testo della proposta di legge atto Senato n. 3650 della XVI legislatura, approvato in prima lettura dalla Camera (C. 4573).

Il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio

1996, n. 503 reca norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, negli spazi e nei servizi pubblici ed ha sostituito, aggiornandole, le precedenti norme in materia dettate dal decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1978, n. 384 (Regolamento di attuazione dell'articolo 27 della legge 30 marzo 1971, n. 118, a favore dei mutilati e invalidi civili, in materia di barriere architettoniche e trasporti pubblici).

La legge n. 13 del 9 gennaio 1989 ha dettato disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati. In attuazione dell'articolo 1, comma 2, di tale legge è stato emanato il decreto ministeriale dei lavori pubblici n. 236 del 14 giugno 1989 recante « Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche ».

Ulteriori disposizioni sull'eliminazione o il superamento delle barriere architettoniche sono previste dall'articolo 24 della legge quadro sull'handicap n. 104 del 1992.

Le citate disposizioni di rango primario sono state riproposte negli articoli da 77 ad 82 del decreto del Presidente della Repubblica 380 del 2001 (testo unico in materia edilizia), che costituiscono il capo III della parte II del citato testo e che reca « Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati, pubblici e privati aperti al pubblico ».

Il comma 1 dell'articolo unico della proposta di legge prevede l'emanazione di un unico regolamento, al fine di assicurare l'unitarietà e l'omogeneità della normativa relativa agli edifici, agli spazi e ai servizi pubblici, e della disciplina relativa agli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica; e di promuovere l'adozione e la diffusione della progettazione universale in attuazione e in conformità ai principi espressi dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabi-

lità del 13 dicembre 2006, ratificata ai sensi della legge n. 18 del 2009. L'articolo 2 della citata Convenzione definisce « progettazione universale » la progettazione di prodotti, strutture, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate. La « progettazione universale », sempre secondo l'articolo 2, non esclude dispositivi di sostegno per particolari gruppi di persone con disabilità ove siano necessari.

Lo stesso comma 1 disciplina le modalità procedurali per l'adozione del nuovo regolamento, prescrivendo che esso venga adottato, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988: su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze; previa deliberazione del Consiglio dei ministri; sentito il parere del Consiglio di Stato e, per i relativi profili di competenza, il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro trenta giorni dalla richiesta; sentita la Conferenza unificata; acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di assegnazione dello schema di decreto.

Rispetto a quanto previsto per l'adozione del decreto del Presidente della Repubblica 503 del 1996 e del decreto ministeriale 236 del 1989 (destinati ad essere sostituiti dal nuovo regolamento), l'iter per l'approvazione del nuovo regolamento è più articolato in quanto prevede il parere delle Commissioni parlamentari e quello della Conferenza unificata.

Va detto anche che l'articolo 77, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 380 del 2001 (testo unico sull'edilizia) prevede che la fissazione delle norme tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata ed agevolata

avvenga con un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti adottato ai sensi dell'articolo 52 del medesimo decreto, che prevede che debba essere sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

L'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 prevede che, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunziarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare, tra l'altro, l'esecuzione delle leggi e l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale.

Il comma 2 dispone, a decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo regolamento, la conseguente abrogazione dei regolamenti sostituiti (decreto del Presidente della Repubblica 503 del 1996 e decreto ministeriale 236 del 1989).

Il comma 3 prevede la ricostituzione della commissione permanente già prevista dall'articolo 12 del decreto ministeriale 236 del 1989, precisando che ciò deve avvenire nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tal fine viene previsto (dall'ultimo periodo del comma) che ai componenti della Commissione non siano corrisposti compensi, gettoni di presenza o rimborsi di spese.

L'articolo 12 del citato decreto ministeriale n. 236 del 1989 prevedeva l'aggiornamento e la modifica delle prescrizioni tecniche attraverso l'istituzione, con apposito decreto interministeriale, di una Commissione permanente. La citata Commissione è stata ricostituita con apposito decreto ministeriale del 15 ottobre 2004 e ha concluso i propri lavori il 26 luglio 2006 con una relazione e l'approvazione di uno schema di regolamento per l'eliminazione delle barriere architettoniche che ha poi trasmesso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'approvazione.

Secondo quanto riferito dal rappresentante del Governo nella seduta della VIII

Commissione del 16 ottobre 2012 e ribadito nella seduta del 24 settembre 2013, la Commissione, «avendo ultimato i propri compiti, è stata di recente soppressa in attuazione di quanto prescritto dall'articolo 12, comma 20, del decreto-legge 95 del 2012», che ha previsto il trasferimento delle attività svolte dagli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni, in regime di proroga, ai competenti uffici delle amministrazioni stesse.

Lo stesso comma 3 affida alla commissione i seguenti compiti: individuare la soluzione a fronte di eventuali problemi tecnici derivanti dall'applicazione della normativa cui fa riferimento la proposta di legge; elaborare proposte di modifica e aggiornamento; adottare linee guida tecniche basate sulla progettazione universale ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera f), della Convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006.

La citata lettera f) impegna gli Stati ad intraprendere o promuovere la ricerca e lo sviluppo di beni, servizi, apparecchiature e attrezzature progettati universalmente, secondo la definizione di cui all'articolo 2 della medesima Convenzione, che dovrebbero richiedere il minimo adattamento possibile e il costo più contenuto possibile per venire incontro alle esigenze specifiche delle persone con disabilità, promuoverne la disponibilità ed uso, ed incoraggiare la progettazione universale nell'elaborazione di norme e linee guida.

Nel corso dell'esame in sede referente, sono stati ampliati i poteri della commissione ministeriale prevedendosi altresì il monitoraggio sistematico delle pubbliche amministrazioni in relazione all'attuazione dell'articolo 32 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, in tema di adozione di piani di eliminazione delle barriere architettoniche.

I commi 20-22 del citato articolo 32 dettano disposizioni in ordine ai piani di eliminazione delle barriere architettoniche che devono essere adottati da parte delle amministrazioni competenti per gli edifici pubblici non adeguati alle prescrizioni tecniche di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 384 del 1978 (ora

sostituito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 503 del 1996) prevedendo eventualmente l'intervento di un commissario in sostituzione delle amministrazioni medesime.

È stato anche previsto che la commissione proceda all'elaborazione di proposte di modifica e di aggiornamento della normativa richiamata nella proposta di legge, anche finalizzate a semplificare l'inserimento di innovazioni tecnologiche dirette all'eliminazione delle barriere architettoniche nelle parti comuni degli edifici esistenti e nelle loro pertinenze.

La procedura di nomina dei componenti della commissione è disciplinata dal penultimo periodo del comma 3, che la affida alla competenza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Il coinvolgimento della Conferenza Stato-regioni era stato previsto nella proposta di legge della precedente legislatura in recepimento del parere della I Commissione (Affari costituzionali), che aveva formulato una condizione volta a prevedere, alla luce della giurisprudenza costituzionale ed al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, l'espressione di un parere della Conferenza Stato-regioni per la nomina dei membri della commissione di studio.

In conclusione, presenta e illustra una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 1*).

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere della relatrice.

La seduta termina alle 13.10.

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

Martedì 22 ottobre 2013.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.15 alle 13.25.

SEDE CONSULTIVA

Martedì 22 ottobre 2013. — Presidenza del vicepresidente Roberta AGOSTINI. — Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti Erasmo D'Angelis.

La seduta comincia alle 13.25.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per la realizzazione e l'esercizio di una nuova linea ferroviaria Torino-Lione, con Allegati, fatto a Roma il 30 gennaio 2012.

C. 1309 Governo.

(Parere alla III Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione — Parere favorevole).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo nella seduta del 17 ottobre 2013.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, ricorda che i deputati del gruppo del Movimento 5 Stelle hanno richiesto la presenza del rappresentante del Governo per un chiarimento su alcune questioni relative alla ratifica di cui al provvedimento in esame.

Fabiana DADONE (M5S) fa presente che le perplessità sollevate dal suo gruppo riguardano alcuni passaggi dell'accordo per la realizzazione e l'esercizio di una nuova linea ferroviaria Torino-Lione, i quali comportano una incomprensibile cessione di sovranità da parte dell'Italia nei confronti della Francia. In particolare, l'articolo 6, capoverso 5, dell'Accordo prevede che il Promotore pubblico sia tenuto all'osservanza — oltre che dei regolamenti e delle direttive dell'Unione europea — della sola Costituzione francese, e non anche della Costituzione italiana. Si tratta di una scelta che assoggetta il Promotore alla sola legislazione francese, e non anche a quella italiana, e in questo modo lo sottrae alla disciplina antimafia italiana.

Analogamente, osserva che l'articolo 10, capoverso 1, lettera *a*), stabilisce che l'aggiudicazione e la esecuzione dei contratti sono soggetti al diritto pubblico francese e che i contenziosi sono rimessi alla giurisdizione amministrativa francese. Non si comprende per quale ragione si debbano ritenere prevalenti l'ordinamento francese e i suoi tribunali.

Infine, non ritiene comprensibile la previsione di cui alla lettera *d*) del medesimo articolo 10, capoverso 1, che prevede che, fatte salve le stipulazioni dell'articolo 10.2, il diritto applicabile per i danni causati a chiunque, a motivo della costruzione, l'esistenza, la manutenzione, l'esercizio, la sicurezza e la sicurezza ASAT delle opere della sezione transfrontaliera, sia quello dello Stato francese.

Chiede pertanto un chiarimento al rappresentante del Governo sulle questioni anzidette.

Daniela Matilde Maria GASPARINI (PD), *relatore*, ritiene – come ha già avuto modo di dire nel corso dell'esame del provvedimento nell'ambito del comitato permanente per i pareri – che le questioni sollevate dalla deputata Dadone non implicino una incostituzionalità dell'Accordo e della conseguente legge di autorizzazione alla ratifica e non rientrino pertanto nell'ambito di competenza della Commissione affari costituzionali.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO (SCpI) osserva che l'obbligo di rispettare la Costituzione francese si può forse spiegare con il rapporto che l'ordinamento francese intrattiene con il diritto dell'Unione europea, che è applicabile in Francia solo a condizione che non violi la Costituzione francese. Quanto al riferimento al diritto francese e alla giurisdizione francese, si tratta di un fatto normale in un accordo internazionale, essendo necessario fare riferimento, per la disciplina di determinati fatti, ad una disciplina chiaramente individuata e alla giurisdizione competente per quella disciplina. Si può porre semmai la questione del perché si sia fatto riferimento alla legislazione francese piuttosto

che a quella italiana, ma si tratta – a suo avviso – di una questione di opportunità, e non di un vizio di costituzionalità dell'accordo.

Il sottosegretario Erasmo D'ANGELIS sottolinea che – per quanto concerne il diritto applicabile alle procedure di aggiudicazione ed esecuzione dei contratti aventi ad oggetto l'esecuzione dei lavori, servizi e forniture dell'opera principale – la disciplina prevista nell'Accordo internazionale in esame può riassumersi nei termini seguenti.

In primo luogo, trovano applicazione i regolamenti e le direttive comunitarie, con specifico riferimento alla direttiva 2004/17/CE, nonché le direttive successive aventi il medesimo oggetto, ossia quelle in materia di procedure di appalti pubblici; viene altresì precisato che, tenuto conto della supremazia della normativa comunitaria, si disapplicano le norme di diritto nazionale nei casi in cui quest'ultimo si rilevasse contrario, incompatibile o più restrittivo rispetto alla direttiva indicata. In subordine, trova applicazione la Costituzione francese, nonché il diritto pubblico francese. In ogni caso, il Promotore pubblico può mettere in atto le procedure di diritto nazionale che ritiene adeguate, a condizione che siano strettamente compatibili con il diritto comunitario. Il principio di territorialità, secondo il quale trova applicazione la legge dello Stato sul cui territorio viene eseguita l'opera, è espressamente stabilito con esclusivo riferimento all'adempimento delle procedure di autorizzazione e, segnatamente, in materia di ambiente, urbanistica e assetto fondiario, nonché con riferimento alle condizioni di lavoro e di occupazione del personale.

Inoltre, l'Accordo in questione richiama le direttive comunitarie con specifico riferimento alla direttiva 2004/17/CE, specificando altresì – in conformità ai principi generali – che eventuali disposizioni nazionali contrastanti o più restrittive rispetto a tale direttiva andrebbero disapplicate.

Secondo i principi del diritto internazionale, nell'ambito di ciascun ordina-

mento sono rinvenibili norme cosiddette ad applicazione necessaria, ossia norme che, perseguendo scopi particolarmente importanti per lo Stato che le ha emanate, trovano applicazione anche qualora, in base alla volontà delle parti o alle norme che disciplinano i rapporti che presentano elementi di estraneità ovvero punti di contatto con ordinamenti giuridici stranieri, la normativa dello Stato non dovrebbe trovare applicazione: un tipico esempio di tali disposizioni è costituito dalle disposizioni in materia di ordine pubblico interno.

Infatti l'Unione «rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale» (articolo 15 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa): si tratta di funzioni che, peraltro, non solo vengono riservate agli Stati membri, ma vengono considerate specifiche «responsabilità incumbenti» sugli stessi.

Anche nei settori di competenza esclusiva dell'Unione europea, le disposizioni comunitarie trovano in ogni caso un limite nel diritto-dovere degli Stati membri di adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza (si vedano gli articoli 65, 72, 202 del Trattato sull'Unione Europea).

Il richiamo all'applicazione delle direttive comunitarie e, tanto più, alle disposizioni del diritto francese non è idoneo a consentire la disapplicazione, sul territorio nazionale, di norme attinenti all'ordine pubblico ed alla pubblica sicurezza, quali quelle dettate dal legislatore nazionale in materia di lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso.

Né l'eventuale disapplicazione di tali disposizioni sembra potersi fondare sulla natura del Promotore pubblico previsto dall'Accordo intergovernativo e, in particolare, sulla circostanza per cui il medesimo sarebbe un «ente aggiudicatore ai sensi della direttiva 2004/17/Ce», la cui sede è fissata sul territorio francese (Chambéry) (articolo 6 dell'Accordo), sog-

getto alla legislazione e alle disposizioni applicabili in Francia (articolo 10.3 dell'Accordo).

Infatti il «Promotore pubblico» è definito dall'articolo 2 dell'Accordo come «organo comune, dotato di personalità giuridica, costituito e controllato in modo paritetico dagli Stati italiano e francese». La diretta partecipazione dello Stato italiano, nonché il conseguente impiego di denaro pubblico italiano ai fini della realizzazione dei compiti del Promotore, comporta l'applicazione, anche alle attività svolte dal medesimo, di alcune disposizioni normative nazionali, tra cui preminente rilievo assumono quelle finalizzate alla lotta alla criminalità organizzata.

La mera natura di società di diritto francese del Promotore pubblico incaricato della realizzazione dell'opera nonché il rinvio all'applicazione della normativa francese per la realizzazione della medesima non può consentire la disapplicazione della disciplina normativa contenuta nella legge 13 agosto 2010, n. 136, recante il «Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia».

Infatti con la normativa in materia di tracciabilità dei flussi finanziari contenuta nella legge n. 136 del 2010, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, nelle linee guida emesse con determinazione n. 4 del 7 luglio 2011, ha specificato che «attesa la ratio dell'articolo 3 e la sanzione di nullità connessa al suo mancato rispetto, gli obblighi di tracciabilità abbiano natura imperativa e le relative disposizioni siano norme di applicazione necessaria».

In ogni caso, la realizzazione del collegamento ferroviario Torino-Lione, nell'ambito dell'ordinamento italiano è prevista ai sensi della cosiddetta «Legge obiettivo» tra le infrastrutture strategiche, in relazione alle quali, come è noto, sono previste specifiche disposizioni finalizzate al rafforzamento della prevenzione e repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa: la rete di monitoraggio, composta dai Ministeri dell'interno, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'economia e delle

finanze, nonché dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, dai soggetti aggiudicatori, dagli enti territoriali, dalle prefetture, dalle forze di polizia e dalla Direzione investigativa antimafia ha proprio questo obiettivo. È stato inoltre istituito, presso il Ministero dell'interno, il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere (C.C.A.S.G.O.), nonché i « Gruppi interforze » ai quali spettano, a livello locale, le funzioni di monitoraggio svolte al livello centrale dalla Direzione investigativa antimafia.

Con specifico riferimento alla realizzazione della infrastruttura ferroviaria dell'Alta Velocità è stato istituito poi il G.I.T.AV. (Gruppo interforze tratta alta velocità).

In conclusione, si può affermare con forza che le disposizioni nazionali finalizzate alla lotta alla criminalità organizzata trovano in ogni caso applicazione nell'ambito della realizzazione dell'opera Torino Lione in territorio italiano.

Fabiana DADONE (M5S) si dichiara solo parzialmente soddisfatta dei chiarimenti forniti dal rappresentante del Governo. Rileva, infatti, che l'applicazione della normativa dell'Unione europea era implicita, alla luce del sistema delle fonti del diritto, mentre quello che preoccupa maggiormente il suo gruppo, preso atto che all'articolo 10 vi è il richiamo al principio della territorialità, è rappresentato dalle numerose eccezioni che sono poste all'articolo 10.1, tali da vanificare gran parte delle previsioni dell'articolo 10.2, lasciando un margine di evidente discrezionalità in capo al Promotore, e da rendere di fatto riconducibile al diritto francese la soluzione delle questioni. Mantiene pertanto la contrarietà al provvedimento già evidenziata in precedenza.

Daniela Matilde Maria GASPARINI (PD), *relatore*, presenta una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 2*).

Fabiana DADONE (M5S) presenta, a nome del suo gruppo, una proposta alternativa di parere (*vedi allegato 3*).

Roberta AGOSTINI (PD), *presidente*, avverte che, se sarà approvata la proposta di parere della relatrice, la proposta alternativa di parere sarà preclusa e non verrà, quindi, posta in votazione.

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

La seduta termina alle 13.45

SEDE REFERENTE

Martedì 22 ottobre 2013. — Presidenza del vicepresidente Roberta AGOSTINI. — Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari regionali e le autonomie Walter Ferrazza.

La seduta comincia alle 13.45.

Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni.

C. 1542 Governo e C. 1408 Melilli.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 16 ottobre 2013.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, prende atto che nessuno chiede di intervenire. Ricorda che domani, dalle ore 14, la Commissione procederà ad alcune delle audizioni informali programmate dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, per l'istruttoria del provvedimento in titolo. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.55.

ALLEGATO 1

**Disposizioni per il coordinamento della disciplina in materia di
abbattimento delle barriere architettoniche (Nuovo testo C. 1013
D'Incecco e abb.).**

PARERE APPROVATO

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il nuovo testo della proposta di legge C. 1013, recante « Disposizioni per il coordinamento della disciplina in materia di abbattimento delle barriere architettoniche »;

rilevato che:

il provvedimento è riconducibile alla materia di competenza legislativa concorrente « governo del territorio », nella quale la consolidata giurisprudenza costituzionale fa rientrare le disposizioni in tema di urbanistica ed edilizia (tra le molte, si vedano le sentenze n. 303/2003, n. 362/2003 e n. 196/2004);

il provvedimento è altresì riconducibile alla materia di competenza legislativa residuale regionale « servizi sociali »: al riguardo è tuttavia utile ricordare che la Corte costituzionale ha ascrivito a tale materia la disciplina dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche negli esercizi commerciali (sentenza n. 50/2008);

il provvedimento è infine riconducibile alla materia di competenza legislativa concorrente « tutela della salute »: con la sentenza n. 339 del 2007, la Corte costituzionale ha infatti dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale di una norma che prevede per gli edifici destinati all'attività agrituristica la conformità alle norme vigenti in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche, anche mediante

l'adozione di opere provvisorie, rilevando che essa « fissa un principio fondamentale relativo alla tutela della persona », rientrante nell'ambito materiale tutela della salute;

considerato che:

l'articolo 1, comma 1, prevede che – per il coordinamento e l'aggiornamento delle prescrizioni tecniche per gli edifici pubblici e privati e per gli spazi e i servizi pubblici o aperti al pubblico o di pubblica utilità, contenute nel regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1996, n. 503, e nel decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236 – si utilizzi un regolamento governativo;

l'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, che attribuisce alle regioni la potestà regolamentare nelle materie che non rientrano nella legislazione esclusiva dello Stato;

peraltro, secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale, nei settori di competenza concorrente o residuale regionale nei quali sussistono « forti e sicuri elementi che esigono una gestione unitaria a livello nazionale » (sentenza n. 285/2005), è ammissibile un intervento del legislatore statale in applicazione del principio dell'« attrazione in sussidiarietà » (o « chiamata in sussidiarietà »), enunciato per la prima volta nella sentenza n. 303 del 2003 (nello stesso senso, si vedano, tra le molte, le sentenze n. 163/2012, n. 76/2009, n. 88/2007, n. 214/2006 e n. 4/2004);

a partire dalla richiamata sentenza n. 303, la Corte costituzionale ha dato un'interpretazione dinamica dell'attribuzione di funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, in base al quale le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai comuni, possono essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza;

secondo tale interpretazione, l'allocazione delle funzioni amministrative non può non riflettersi anche sulla distribuzione delle competenze legislative: il principio di legalità di cui all'articolo 97 della Costituzione impone infatti che le funzioni amministrative siano organizzate e regolate dalla legge: ne consegue che l'attrazione allo Stato delle funzioni amministrative comporta la parallela attrazione della funzione legislativa;

la giurisprudenza costituzionale ha peraltro fissato precisi limiti all'applicazione del principio dell'« attrazione in sussidiarietà »: l'intervento del legislatore statale deve essere proporzionato, non irragionevole e deve operare nel rispetto del

principio di leale collaborazione (sentenze n. 6/2004, n. 383/2005, n. 248/2006 e n. 88/2009);

per quanto riguarda il contenuto specifico del provvedimento in esame, l'articolo 1, comma 1, prevede che l'emana- zione del regolamento governativo volto al coordinamento e all'aggiornamento delle prescrizioni tecniche già contenute in atti statali di rango regolamentare avvenga previo parere della Conferenza unificata;

nella sentenza n. 285/2005 (riferita al settore cinematografico), la Corte costituzionale ha considerato rilevante, ai fini dell'applicazione della « attrazione in sussidiarietà », la preesistenza di una disciplina operante a livello nazionale: la sentenza, inoltre, con riferimento al rispetto del principio di leale collaborazione, ha ritenuto che, nei casi di attribuzione di un potere normativo di natura tecnica, il coinvolgimento della Conferenza Stato-regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

ALLEGATO 2

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per la realizzazione e l'esercizio di una nuova linea ferroviaria Torino-Lione, con Allegati, fatto a Roma il 30 gennaio 2012 (C. 1309 Governo).

PARERE APPROVATO

La I Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 1309 Governo, recante « Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per la realizzazione e l'esercizio di una nuova linea ferroviaria Torino-Lione, con Allegati, fatto a Roma il 30 gennaio 2012 »,

considerato che l'articolo 117, secondo comma, lettera *a*), della Costitu-

zione, riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia « politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea »;

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

esprime

PARERE FAVOREVOLE

ALLEGATO 3

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per la realizzazione e l'esercizio di una nuova linea ferroviaria Torino-Lione, con Allegati, fatto a Roma il 30 gennaio 2012 (C. 1309 Governo).

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA
DAL GRUPPO MOVIMENTO 5 STELLE**

La I Commissione,

premesso che:

il disegno di legge n. 1309 prevede la ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per la realizzazione e l'esercizio di una nuova linea ferroviaria Torino-Lione, con Allegati, fatto a Roma il 30 gennaio 2012;

tale Accordo « mira a disciplinare le condizioni di realizzazione del progetto di collegamento ferroviario misto di merci e viaggiatori tra Torino e Lione, nonché le condizioni di esercizio di tale opera una volta realizzata. In particolare, oggetto dell'Accordo sono la sezione transfrontaliera della parte comune italo francese dell'opera compresa tra le stazioni di Saint-Jean-de-Maurienne in Francia e di Susa-Bussoleno in Italia, nonché i raccordi alle linee esistenti; l'Accordo contiene inoltre la disciplina della costituzione e del funzionamento del Promotore pubblico, che avrà poi la qualifica di gestore della sezione transfrontaliera della parte comune italo-francese », come recita la relazione introduttiva;

proprio in considerazione del citato passaggio introduttivo, si segnala che il 27 giugno 2013 la Repubblica Francese, Commissione Mobilità 21, istituita presso il Ministero dell'Ambiente, ha escluso, nella sua relazione finale, di procedere ai raccordi alle linee esistenti: « ...date le incertezze sul calendario del tunnel di base, la

Commissione non è stata in grado di garantire che il rischio di saturazione della linea e del conflitto sulla linea che giustificerebbero la realizzazione del progetto, avverrebbe prima del 2035-2040. Pertanto, essa classifica il progetto di accesso al collegamento bi-nazionale Torino-Lione come seconda priorità indipendentemente dallo scenario finanziario considerato »;

si evince da questo documento ufficiale del Governo francese che, pertanto, lo stesso non procederà a sviluppare i raccordi e ciò equivale a far mancare una condizione necessaria per la ratifica dell'accordo in oggetto, che invece li prevede; inoltre, si ripropone un altro problema cardine, che anche la Repubblica Francese ha oramai recepito e cioè quello della mancanza della condizione primaria per la costruzione della nuova infrastruttura, ovvero la saturazione della linea storica, condizione prevista dall'Accordo quadro firmato a Torino il 29 gennaio 2001, ratificato dall'Italia con la Legge 27 settembre 2002, n. 228 (L'articolo 1 – rubricato come « oggetto » di tale Accordo – dispone che « l'entrata in servizio [della Nuova Linea Torino Lione] dovrebbe aver luogo alla data di saturazione delle opere esistenti »);

va sottolineato che l'Accordo in oggetto costituisce espressamente « protocollo addizionale » dell'Accordo quadro del 2001, e dunque ogni condizione che infici il primo, determina la nullità del secondo; questa condizione, la ratifica di un ac-

cordo ineseguibile, costituirebbe già di per sé una palese violazione dell'articolo 97 della Costituzione, che impone il buon andamento della pubblica amministrazione;

a ciò va aggiunto che, per quanto concerne l'attuale linea esistente del collegamento Torino-Lione, si assiste da anni, anziché a una crescita, a una continua diminuzione del traffico merci e del traffico passeggeri tra i due Paesi: nel 2003, 1,5 milioni di passeggeri e 9,7 milioni di tonnellate di merci; nel 2010, 700 mila passeggeri (-53 per cento), 2,4 milioni di tonnellate di merci (-75 per cento);

la debolezza della domanda sulla predetta linea e il continuo calo dei flussi sia dei passeggeri che delle merci, anche in previsione futura, sono stati anche oggetto di studio e analisi di autorevoli esponenti del mondo accademico italiano; anche la Repubblica francese, attraverso una nota tecnica della Corte dei Conti del 1° agosto 2012, ha ribadito l'inesistenza di flussi passeggeri-merci sulla linea Torino-Lione, tale da giustificare un costo globale, preventivato dalla stessa Corte dei Conti francese, in ben 26 miliardi di euro;

giòva ricordare che all'Accordo bilaterale *de quo* e alle contenute disposizioni di limitazioni di sovranità, non trovano applicazione gli articoli 10 e 11 della Costituzione, non essendo il predetto accordo diretta espressione di alcuna delle Convenzioni Europee o internazionali;

conseguentemente le disposizioni contenute nel predetto Accordo bilaterale, come ben descritto dalla Corte Costituzionale con sentenza del 22 marzo 2001, n. 73, (paragrafo 3.1 del « Considerato in diritto »), incontrano, quale inevitabile ostacolo al loro ingresso nell'ordinamento italiano, i « principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato » che, insieme ai « diritti inalienabili della persona », costituiscono infatti il limite all'ingresso delle norme internazionali generalmente riconosciute (si vedano anche le sentenze n. 30 e n. 31 del 1971; le sentenze n. 12 e n. 195 del 1972; la sentenza

n. 175 del 1973; la sentenza n. 16 del 1978; le sentenze n. 16 e 18 del 1982);

in ogni caso, le disposizioni contenute nel menzionato Accordo sollevano non poche perplessità nonché gravi motivi di contrasto con i pilastri della nostra Costituzione. Nello specifico si tratta dei seguenti articoli:

articolo 6 (Ruolo del Promotore pubblico): al punto 6.5 si afferma che « Per quanto concerne le condizioni di aggiudicazione e di esecuzione dei contratti relativi ai lavori, alle forniture e ai servizi necessari alla realizzazione delle proprie missioni legate alla progettazione, alla realizzazione e all'esercizio della sezione transfrontaliera dell'opera, il Promotore pubblico è tenuto all'osservanza della Costituzione francese, oltre che dei regolamenti e delle direttive comunitarie, con specifico riferimento alla direttiva 2004/17/CE ». Dunque, risulta essere ben chiaro che al promotore pubblico (esecutore e gestore finale della sezione transfrontaliera dell'opera) sarà applicabile solo la « Costituzione francese », da intendersi quale ordinamento giuridico francese, con esclusione della normativa contenuta nell'ordinamento giuridico italiano e che l'eventuale ratifica di questo Accordo avrà, quale conseguenza, la mancata applicazione di tutta la normativa italiana di contrasto al fenomeno capillare della penetrazione, nelle opere pubbliche, della mafia, della 'ndrangheta e della camorra poiché l'intera legislazione anti-mafia non sarà applicabile;

articolo 10 (Diritto applicabile): il punto 10.1 prevede alla lettera d) la cessione di sovranità da parte del Governo italiano al Governo francese sulle aree interessate alla « costruzione, l'esistenza, la manutenzione, l'esercizio, la sicurezza e la sicurezza ASAT delle opere della sezione transfrontaliera »: « il diritto applicabile per i danni causati a chiunque » sarà dunque quello francese. L'immissione eventuale nel nostro ordinamento giuridico della predetta disposizione pattizia bilaterale comporterà la violazione del

combinato disposto dagli articoli 3 (principio eguaglianza) e 24 (diritto di difesa) della Costituzione in quanto al soggetto leso in territorio italiano verrà applicata la normativa francese; inoltre, sarà violata anche la disposizione costituzionale di cui all'articolo 25: l'attribuzione della giurisdizione francese ai processi per danni da chiunque subiti in territorio italiano comporterà anche la violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge. Va sottolineato, infine che le aree interessate alla sezione transfrontaliera si estendono in territorio italiano dal confine sino a Bussoleno;

il punto 10.2 disciplina la normativa applicabile in tema di condizioni di lavoro e di occupazione del personale, sempre nella citata sezione transfrontaliera. Pur se la lettera a) indica la regola generale del diritto applicabile, ovvero il principio territoriale, si devono rilevare notevoli eccezioni a tale regola con una pacifica tendenza all'applicazione del diritto francese esplicitati nei seguenti punti: « i) per i lavori di opere civili il diritto applicabile è quello dello Stato dove parte l'esecuzione delle predette opere sino alla congiunzione, anche in territorio diverso, con l'opera realizzata dall'altro Stato » e « ii) l'esecuzione degli appalti per l'installazione delle attrezzature dell'opera è disciplinato dal diritto francese », ciò è in piena contraddizione con il punto « i) » precedente;

a parte la enorme discrezionalità attribuita dal punto « i) » al Promotore che potrà scegliere dove far partire l'esecuzione dei lavori, l'eccezione di cui al punto « ii) » è talmente ampia da trasformarsi in una sorta di regola generale di applica-

zione del diritto francese a tutte le « condizioni di lavoro e di occupazione del personale »;

appare indubbio che « l'esecuzione degli appalti per l'installazione delle attrezzature dell'opera » costituirà la gran parte delle lavorazioni dell'opera stessa e, conseguentemente, la quasi totalità delle « condizioni di lavoro e di occupazione del personale », alle quali verrà applicato il diritto francese, con ulteriore violazione del combinato disposto degli articoli 3, 24 e 25 della Costituzione;

in base al punto 10.3 vengono fornite alla Francia ulteriori concessioni finanziarie, ovvero che il Promotore pubblico sarà soggetto esclusivamente alle normative fiscali francesi; inoltre, poiché egli sarà anche il futuro gestore dell'esercizio dell'infrastruttura, l'Italia non godrà di alcun provento tributario, e ciò per sempre;

infine, l'applicazione prevalente del diritto francese comporterà anche la disapplicazione della legge costitutiva dell'area di interesse strategico nazionale e di cui al cantiere di Chiomonte;

considerato che la ratifica dell'Accordo in titolo contiene disposizioni che, in modo palese o latente, si pongono a pregiudizio dei nostri principi costituzionali e dell'ordinamento giuridico, presenta elementi penalizzanti per il nostro Paese e il nostro territorio, prefigura il forte rischio di successivi contenziosi,

esprime

PARERE CONTRARIO