

Caro ministro,

le ho inviato in data 28.7.23 la sintesi, contenuta nel quadro sinottico, delle conclusioni dei sottogruppi in cui si è articolato il Comitato tecnico - scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, istituito con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2023c.

Come da lei richiesto, le invio le relazioni conclusive di questa fase dei lavori elaborate dai singoli Sottogruppi in cui si è articolato il Comitato tecnico-scientifico.

### **Sottogruppo n. 1 - Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni - Commercio con l'estero**

- Nella riunione del 24 giugno il sottogruppo ha preso atto che la materia dei rapporti internazionali e dell'Unione europea consiste essenzialmente in relazioni istituzionali e, pertanto, dalla legislazione in tale materia non emergono prestazioni relative a diritti civili e sociali. Né tali prestazioni emergono dalla legislazione relativa al commercio con l'estero. In tale materia, la legislazione disciplina rapporti di carattere essenzialmente pubblicista. È quindi molto difficile enucleare prestazioni relative a diritti civili e politici.
- Nell'ambito dei propri lavori, peraltro, il sottogruppo ha ritenuto di verificare la possibilità di identificare prestazioni e livelli essenziali di esse da fonti legislative o giurisprudenziali internazionali ed europee nelle materie oggetto di interesse del CLEP.
- Il sottogruppo è consapevole che si tratta di un lavoro che potrebbe sovrapporsi con altri sottogruppi competenti per materia. Esso, quindi, ha ristretto il proprio intervento a fonti legislative o giurisprudenziali non facilmente reperibili o non facilmente interpretabili, ovvero a fonti e giurisprudenza relative bensì a fattispecie materiali ma attinenti a rapporti giuridici di carattere transnazionale.

- La verifica ha dato un esito parzialmente positivo. In effetti, il sottogruppo ha identificato delle piste di ricerca che potrebbero dare qualche frutto, ancorché quantitativamente modesto. È opportuno dare sinteticamente conto di questi lavori - nonché delle difficoltà che essi comportano - attraverso casi esemplificativi.

### **Le direttive 2003/109/CE e 2011/95/UE e la giurisprudenza della Corte di giustizia**

- Le due direttive utilizzano la nozione di prestazioni essenziali rispetto alle quali determinano un livello minimo a favore di determinate categorie di cittadini di paesi terzi. Si tratta di una eccezione al potere degli Stati membri di discriminare tali categorie rispetto al trattamento riservato ai cittadini europei, soprattutto nel campo della assistenza sociale.
- Tale nozione può essere utile a due fini:
  - a. al fine di definire una nozione generale di livelli essenziali delle prestazioni; nonché
  - b. al fine di determinare i livelli essenziali di assistenza per le ristrette categorie di individui alle quali la direttiva si indirizza.
- È interessante rilevare che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha esteso l'elenco di prestazioni essenziali sulla base di una interpretazione funzionale delle due direttive, lette alla luce della Carta dei diritti fondamentali (sentenze *Kamberaj*, causa C-571/10, *Land Oberösterreich*, causa C-94/20).
- La giurisprudenza della Corte ha inoltre interpretato altri atti dell'Unione in combinazione con diritti fondamentali della Carta, in maniera da desumere da esse categorie giuridiche assai simili alle prestazioni essenziali. V., ad es., in materia di assegni familiari, la sentenza *Martinez Silva* causa C-449/16; in materia di *indennità di disoccupazione giovanile* le sentenze *Déborah Prete*, causa C-367/11, e *Marie-Nathalie D'Hoop*, causa C-224/98.
- In riferimento a queste ed altre prestazioni essenziali determinate o determinabili sulla base del diritto europeo, occorre peraltro verificare, sulla base di una analisi da condurre caso per caso, se i livelli essenziali delle

prestazioni siano determinati direttamente dal diritto dell'Unione ovvero se, come in alcuni casi accade, vadano tratti *per relationem* dal livello minimo fissato dalla legislazione statale.

- Meno significativo, ai fini dei lavori del sottogruppo, sembra l'art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38, nella interpretazione datane dalla Commissione (Comunicazione della commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, COM(2009) 313 definitivo, p. 8).
- La direttiva si applica inter alia ai soggetti non economicamente attivi, i quali devono disporre, anche per i propri familiari, di “risorse economiche sufficienti”, al fine di non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi. In sintesi, la Commissione sostiene nella menzionata Comunicazione che:
  - a. per interpretare la nozione di “risorse economiche sufficienti”, occorre tener conto della finalità della direttiva che consiste nell'agevolare la libertà di circolare a condizione che i beneficiari del diritto di soggiorno non diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante;
  - b. è possibile valutare l'esistenza di “risorse economiche sufficienti” in virtù del fatto che il cittadino europeo (e i familiari il cui il diritto di soggiorno dipende dal cittadino UE) soddisfi i criteri nazionali per la concessione di prestazioni di assistenza sociale di base: si tratta di un rinvio al diritto nazionale.

La concessione di prestazioni di assistenza sociale di base è dunque il parametro di riferimento idoneo a stabilire se gli Stati membri hanno titolo per non sostenere oneri eccessivi per i soggetti non economicamente attivi.

- Tuttavia, né la direttiva, né l'interpretazione della Commissione impongono allo Stato membro di determinare il livello della prestazione di assistenza sociale di base che deve essere assunta a parametro di riferimento. L'Italia si è avvalsa del *quantum* relativo alla “pensione minima sociale” al fine definire il concetto di “risorse economiche sufficienti”, determinata *per relationem* al diritto nazionale, il quale resta sostanzialmente libero di stabilire il livello della pensione minima sociale.
- Emerge da questa casistica come il diritto europeo tende a indirizzare obblighi di prestazioni relativi a diritti civili e sociali in maniera ambigua, attraverso la combinazione fra il principio di non discriminazione e i livelli assistenziali degli Stati membri.

### **La giurisprudenza del Comitato europeo per i diritti sociali del Consiglio d'Europa**

- Qualche utile indicazione si può trarre da una analisi ancora superficiale dei rapporti del Comitato europeo per i diritti sociali, organo del Consiglio d'Europa, istituito dalla Carta sociale europea.
- Evidentemente, il Comitato europeo non ha poteri legislativi e, quindi, non ha un potere di dettare livelli essenziali di prestazioni dovute da parte dello Stato. Il Comitato può solo interpretare i diritti formulati dalla Carta sociale europea. Talvolta, tuttavia, il Comitato ricostruisce i diritti della Carta sociale in termini simili a un livello essenziale di prestazioni che gli Stati devono rispettare al fine di conformarsi agli obblighi della Carta.
- Ne consegue che, per trarre livelli essenziali delle prestazioni dalla giurisprudenza del Comitato, occorre procedere in maniera indiretta, e cioè, partire dall'interpretazione dei diritti della Carta sociale adottata dal Comitato per trarre da essa, attraverso una metodologia deduttiva, i livelli essenziali delle prestazioni che soddisfino i diritti della Carta sociale europea
- Questa metodologia non è di semplice applicazione. Difatti, il Comitato per i diritti sociali, come è noto, non ha una vera e propria giurisprudenza, ma

adotta conclusioni su rapporti periodici presentati dagli Stati e decisioni su reclami collettivi presentati da organizzazioni dei soggetti sociali. Le prestazioni essenziali ricavate da tali conclusioni e decisioni sono caratterizzate da una certa indeterminatezza quanto al loro contenuto.

- Un esempio di questa metodologia, e delle sue difficoltà applicative viene dalle Conclusioni del Comitato del 2017, relative alla Repubblica italiana. Il Comitato ha accertato che le misure statali e regionali, al fine di consentire alle persone anziane di rimanere membri a pieno titolo della società, non soddisfacevano gli standard dell'art. 23 della Carta sociale. In particolare, il Comitato ha accertato che la misura dell'assegno di assistenza sociale, pur integrato da altre misure quali la Carta acquisti, fosse inferiore alla soglia di rischio di povertà calcolata da Eurostat in misura del 40%. Il Comitato ha concluso che “il livello minimo delle pensioni di anzianità, contributive o non contributive, erogate agli anziani (fosse) manifestamente inadeguato per una parte significativa della popolazione anziana, in quanto inferiore alla soglia di povertà e, quindi, in violazione dell'art. 23 della Carta sociale.
- È plausibile ritenere che, al fine di rispettare gli obblighi della Carta sociale, lo Stato debba assicurare un livello minimo di prestazioni sociali ai soggetti anziani corrispondente nel loro ammontare alla soglia di povertà calcolata da Eurostat.
- Il medesimo grado di difficoltà caratterizza la metodologia per trarre livelli essenziali di prestazioni dalle decisioni sui reclami collettivi.

### **Conclusioni**

- Il sottogruppo ritiene che non sia necessario proseguire i lavori sulle materie affidate alla sua competenza “esclusiva”, vale a dire la materia dei rapporti internazionali ed europei di Stato e Regioni e la materia di commercio con l'estero.
- Il sottogruppo ritiene non implausibile la prosecuzione dei lavori al fine di trarre dalla casistica internazionale ed europea livelli essenziali di prestazioni

in materie già demandate alla competenza di altri sottogruppi, e necessariamente in cooperazione con essi. I campi da esplorare sono quelli degli obblighi positivi imposti dal diritto europeo e internazionale, dai quali trarre, attraverso un metodo deduttivo, l'esistenza di livelli prestazionali minimi. Gli esempi proposti in questo documento dovrebbero eloquentemente illustrare il grado di complessità delle metodologie da impiegare a tal fine.

- Il sottogruppo rimette la decisione sulla opportunità della prosecuzione dei lavori al Comitato LEP e al suo Presidente.

## **Sottogruppo n. 2 - Previdenza complementare e integrativa - Tutela e sicurezza del lavoro**

Il presente documento racchiude e sintetizza le valutazioni svolte dal Sottogruppo 2, sulla base dei principali orientamenti condivisi dal CLEP, secondo cui i LEP dovrebbero corrispondere a prestazioni che presentano, contemporaneamente, le seguenti caratteristiche:

- si riferiscono a funzioni definite e disciplinate dalla normativa vigente anche di competenza regionale;
- concernono i diritti civili e sociali (quindi, non politici o economici) come disciplinati dalla legislazione vigente;
- devono essere garantite su tutto il territorio nazionale;
- creano utilità diretta per il cittadino e scaturiscono da un rapporto tra l'amministrazione e i privati (si escludono controlli e obblighi procedurali interni alla amministrazione pubblica);
- sono misurabili in termini quantitativi e/o qualitativi (si escludono prestazioni che si rivolgono ad *outcome* astratti).

La relazione si articola in due parti, ciascuna relativa a una delle materie oggetto di trattazione, che unitamente costituiscono gli esiti della prima fase dei lavori del Sottogruppo n. 2.

I contenuti di seguito riportati rappresentano la sintesi del lavoro svolto dai componenti del Sottogruppo n. 2, con la collaborazione dei consiglieri assistenti e il supporto tecnico dei referenti delle amministrazioni interessate che hanno preso parte alle attività.

### **Previdenza complementare e integrativa**

#### **Premessa**

Gli ordinamenti europei della previdenza sociale generalmente prevedono che le pensioni obbligatorie, chiamate a garantire i trattamenti di base, si accompagnino ad un "secondo pilastro" a carattere volontario, le cui prestazioni pensionistiche, in forma di capitale o di rendita, derivano da un patrimonio accumulato in capo al singolo

lavoratore e frutto dell'investimento, in strumenti finanziari collettivi, di periodici versamenti in denaro, conferiti dal lavoratore stesso e, per i dipendenti, anche dei datori di lavoro.

Questa forma pensionistica, a capitalizzazione e di carattere integrativo, è presente in Italia da lungo tempo, soprattutto con riferimento al settore bancario, assicurativo e dirigenziale. A norma dell'articolo 3, comma 1, lettera v), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 – istitutiva della riforma in senso contributivo della previdenza obbligatoria – essa è stata estesa potenzialmente all'intero mercato del lavoro e successivamente regolata con il decreto legislativo del 21 aprile 1993, n.124 recante *“Disciplina delle forme pensionistiche complementari”* (in vigore dal 28 aprile 1993). Le iniziali previsioni normative sono state adeguate poi e in parte diversamente definite dal decreto legislativo 5 dicembre 2005 n. 252. La materia della previdenza complementare a capitalizzazione risente anche di ripetuti interventi legislativi europei per quanto concerne gli strumenti di investimento, la vigilanza, la tutela del diritto alla mobilità dei lavoratori e, non da ultimo, l'istituzione di un Prodotto pensionistico individuale Paneuropeo (PEEP).

Accanto alle tradizionali attività degli organismi nazionali ed europei che sovrintendono gli operatori finanziari e gli strumenti di investimento, la normativa nazionale affida a COVIP - Commissione di vigilanza sui fondi pensione - la vigilanza sulle forme pensionistiche complementari. Gli organi di vertice dell'Autorità sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica che segue a una deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze.

### **Le competenze dello Stato in materia di previdenza complementare e integrativa**

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali esercita l'alta vigilanza e l'indirizzo sulle forme pensionistiche complementari, in collaborazione con la COVIP, nonché, per gli ambiti di competenza del Ministero, provvede allo scioglimento degli organi di amministrazione e di controllo.



## **Gli strumenti della previdenza complementare e il ruolo delle regioni**

La normativa vigente, nel fare salve le forme di previdenza complementare già in essere nel 1993, ha individuato le forme di partecipazione alla previdenza complementare:

- Fondi pensione negoziali: istituiti sulla base di accordi fra lavoratori o contratti collettivi;
- Fondi pensione aperti: istituiti da banche, imprese di assicurazione, società di gestione del risparmio (SGR) e società di intermediazione mobiliare (SIM);
- Piani individuali pensionistici di tipo assicurativo (PIP): istituiti dalle imprese di assicurazione e normalmente associate ad una polizza vita.

Rispetto a queste tipologie, il riferimento alla regione in senso lato rileva:

- ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a) come astratta entità di riferimento territoriale per circoscrivere i possibili aderenti a fondi negoziali rivolti a lavoratori dipendenti, autonomi e liberi professionisti.
- ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d), come istituzione e possibile soggetto istitutore di un fondo "regionale" disciplinato con una specifica legge, nel rispetto della normativa nazionale in materia.

Ad oggi si registra la presenza di tre fondi negoziali territoriali di carattere regionale:

1. Solidarietà Veneto: si rivolge ai lavoratori dipendenti dei settori industriale ed artigianale che svolgano la loro attività nel territorio del Veneto. Al fondo possono anche aderire gli imprenditori artigiani, i liberi professionisti, gli associati in partecipazione, i coltivatori diretti e i lavoratori che operano con contratti co.co.co. e co.co.pro. L'accordo fra le parti istitutive non è stato sottoscritto da tutte le principali rappresentanze dei lavoratori.
2. Laborfonds: istituito con un accordo fra tutte le organizzazioni datoriali e sindacali di lingua italiana e tedesca, si rivolge a tutti i lavoratori

pubblici e privati dipendenti da datori di lavoro che operano nel territorio del Trentino-Alto Adige.

3. Fondemain: eredita il fondo territoriale Fopadiva e si rivolge a gran parte dei lavoratori pubblici e privati dipendenti da datori di lavoro che operano nel territorio della valle d'Aosta. Al fondo possono aderire anche gli albergatori, gli allevatori, gli artigiani, i coltivatori diretti, i commercianti, gli imprenditori, i liberi professionisti - e i lavoratori parasubordinati (co.co.co).

Hanno legiferato in materia di previdenza complementare le regioni Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Veneto e Lombardia.

Le norme delle prime due regioni prevedono servizi di consulenza per coloro che vogliono aderire o hanno aderito alla previdenza complementare, servizi in favore dei fondi pensione con iscritti che sono residenti in regione, misure di sostegno ed incentivo per la contribuzione di soggetti in difficoltà.

La specifica legge della Regione Veneto e la norma della Regione Lombardia, contenuta nella legge di assestamento del bilancio per il 2017, prevedono misure analoghe ma anche la volontà di promuovere un fondo regionale di previdenza complementare. In entrambe i casi le previsioni dei legislatori non hanno ancora avuto seguito.

### **Lo stato della previdenza complementare in Italia**

A trent'anni di distanza dall'introduzione della previdenza complementare, gli aderenti complessivi ai fondi pensione da allora istituiti risultano poco meno di 9 milioni, rispetto ad una platea di potenziali interessati – la forza lavoro – pari a circa 42 milioni. I flussi finanziari che alimentano i fondi sono pari a oltre 17 miliardi all'anno. Il patrimonio accumulato supera i 200 miliardi di euro.

Pur avendo acquisito importanza, la previdenza complementare italiana non si diffonde come lascerebbero attendere le aspettative sulla previdenza obbligatoria, le norme favorevoli all'adesione tacita, nonché gli incentivi contributivi e fiscali. In primo luogo, gli aderenti effettivi non sembrano coincidere con i soggetti che forse più

necessitano della previdenza complementare - giovani e donne. Inoltre, le scelte dello strumento finanziario appaiono largamente influenzate dall'offerta più che dalla necessità. Fra i fondi negoziali prevalgono le adesioni là dove le rappresentanze sindacali sono più presenti e incisive - le grandi imprese soprattutto e fra i lavoratori con più anzianità. Fra gli strumenti delle istituzioni finanziarie prevale l'adesione non a quelli con maggior rendimento ma a quelli più costosi, ovvero maggiormente remunerativi per l'emittente.

A livello regionale la presenza di fondi territoriali sembra favorire i tre ambiti che ne sono dotati: valle d'Aosta, Veneto e Trentino Alto Adige. Per quanto concerne l'impatto della legislazione regionale, le evidenze sembrano dimostrare la rilevante efficacia di quella dell'ultima regione citata.

In questo senso andrebbero viste con favore le iniziative pubbliche, anche regionali, volte a promuovere un'informazione indipendente a supporto alle decisioni individuali sulla previdenza complementare.

#### **Note conclusive per la materia “Previdenza complementare e integrativa”**

Tutto quanto sopra premesso, si ritiene che:

- la materia della previdenza complementare e integrativa non rientri in nessun aspetto costitutivo, regolativo e funzionale nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- che la normativa statale in essere già riconosca alle regioni ampi spazi per una legislazione propria in materia di previdenza complementare e integrativa, per la quale peraltro non si pone un tema di livello minimo essenziale.

#### **Tutela e sicurezza del lavoro**

##### **Definizione della materia “Tutela e sicurezza del lavoro”**

La materia tutela e sicurezza del lavoro è oggetto di legislazione concorrente fra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost.

Per poter identificare il complesso perimetro della suddetta materia occorre fare primario riferimento alla giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha applicato e declinato, con riferimento alle materie lavoristiche, i criteri per la soluzione delle questioni in materia di riparto di competenze, chiarendo – almeno in parte – i diversi ambiti e profili ad essa riconducibili.

Una volta circoscritta l'estensione della materia in parola, è possibile identificare e vagliare le funzioni amministrative cui sono riferibili eventuali livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale oggetto d'interesse da parte del Sottogruppo 2.

Con riferimento alla materia tutela e sicurezza del lavoro, la giurisprudenza costituzionale individua, secondo principi stabilmente affermati, una serie di aspetti, come quelli afferenti al diritto sindacale e alla disciplina del rapporto di lavoro, riconducibili alla materia – di competenza esclusiva dello Stato – dell'ordinamento civile, non richiamata dall'art. 116, co. 3, Cost. e, pertanto, quantomeno in una prima fase, estranea dal perimetro di attività di identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni demandata al CLEP. Attiene a quest'ultima materia, ad esempio, la disciplina intersoggettiva di qualsiasi rapporto di lavoro, anche a tempo parziale (*ex multis* sentenze n. 359/2003, 50/2005 e 234/2005), nonché: la disciplina della fase costitutiva del contratto di lavoro – come quella del rapporto che ne scaturisce – in quanto essa si realizza attraverso la stipulazione di un contratto di diritto privato (sentenze n. 51/2012 e 69/2011); la disciplina sulla trasformazione dei contratti per quanto riguarda il profilo dell'orario di lavoro regolato dalla contrattazione collettiva (sentenze n. 108/2011 e 324/2010); la normativa sulle mansioni, che trova la prima fonte nel codice civile; la disciplina sull'inquadramento del personale (sentenza n. 68/2011).

Quanto invece agli elementi costitutivi della materia del lavoro, la Corte sostiene che *“quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia tutela e sicurezza del lavoro, non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento”*. Pertanto, *“essendo i servizi per*

*l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la tutela della concorrenza” (sentenza n. 50/2005).*

Orbene, se si dovesse tentare di individuare il completo contenuto della materia tutela e sicurezza del lavoro (operazione che la Corte, tuttavia, non ha ancora compiutamente effettuato), si potrebbe sostenere che vi rientrino:

- a) le disposizioni dirette a regolare l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro e altre misure ascrivibili alle politiche attive del lavoro (sent. nn. 268/2007<sup>1</sup> e 113/2022<sup>2</sup>) in cui lo Stato può definire “principi generali”;
- b) la disciplina dei servizi per l'impiego e del collocamento (con interferenze certe, secondo la Corte, con la competenza esclusiva statale in tema di

---

<sup>1</sup> Nella sentenza in parola si precisa che le disposizioni dirette a regolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro attengono alla materia *de qua*. Lo Stato può dettare, quindi, i principi fondamentali in materia, per es. attraverso la definizione dello stato di disoccupazione o di inoccupazione, le regole per acquisire la qualifica di disoccupato, nonché le evenienze cui si ricollega la perdita della qualifica o la sospensione dei suoi effetti. Il Governo impugnava, anche in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. la legge della Regione Puglia 9 febbraio 2006, n. 4 (Conservazione dello stato di disoccupazione e dei relativi diritti), che conteneva, secondo il Governo, una disciplina della conservazione dello status di disoccupato in situazioni (instaurazione di un certo tipo di rapporti di lavoro, reddito da essi conseguito) nelle quali la legislazione statale, che determina i principi fondamentali della materia, prevede invece la perdita di tale condizione (decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 e successive modificazioni). Secondo il Governo, la legge regionale era in contrasto con l'attribuzione allo Stato del potere di determinare i principi fondamentali nella materia TUTELA E SICUREZZA DEL LAVORO. La Corte ha dichiarato la questione fondata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., perché le norme regionali impuginate attenevano anche alla tutela e sicurezza del lavoro e ledevano le prerogative dello Stato riguardo alla determinazione dei principi fondamentali in materia di competenza legislativa concorrente.

<sup>2</sup> Nella sentenza in oggetto, la Corte specifica come l'adozione di misure ascrivibili alle politiche attive del lavoro non siano precluse al legislatore regionale, nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato. “*Del resto, la stessa normativa statale (art. 11 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, recante «Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183») riconosce, al comma 2, alle Regioni le «competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro», con particolare riferimento alla «identificazione della strategia regionale per l'occupazione». Ciò però – com'è di tutta evidenza – non esonera il legislatore regionale dal rispetto di altri parametri non attinenti alla competenza, quali nella specie gli artt. 3 e 41 Cost.*”. Il giudizio aveva ad oggetto l'art. 9 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018 il quale, all'interno di una norma rubricata «Disposizioni di salvaguardia dell'occupazione nelle strutture che erogano attività sanitarie e socio-sanitarie. Definizione agevolata in materia di controlli esterni in ambito sanitario», prevede, al comma 1, che «[a] tutela della qualità delle prestazioni erogate e del corretto rapporto tra costo del lavoro e quantificazione delle tariffe, il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona, necessario a soddisfare gli standard organizzativi, dovrà avere con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario». La Corte ha dichiarato non fondata la questione in riferimento all'art. 117 Cost.

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e tutela della concorrenza – sent. nn. 50 e 384/2005);

- c) la disciplina prevenzionistica nei luoghi di lavoro (comportamenti obbligatori, divieti e relativo apparato sanzionatorio; vigilanza<sup>3</sup>; misure promozionali sulla sicurezza che interferiscono con la competenza statale in materia di ordinamento civile per quanto riguarda la formazione interna aziendale e con la competenza residuale in materia di istruzione e formazione professionale per quanto riguarda la formazione esterna erogata da soggetti pubblici o privati convenzionati – v. d.lgs. n. 81 del 2008);
- d) la disciplina delle conseguenze degli atti vessatori (*mobbing*) del datore di lavoro sul lavoratore (che si interseca con la materia tutela della salute – sent. n. 359/2003).

### **Ambiti e funzioni della materia *de qua* rilevanti ai fini LEP**

Analizzando gli ambiti materiali sopra elencati, il gruppo di lavoro ritiene di dover procedere, con riguardo ai punti a) e b), all'analisi della normativa vigente ai fini dell'individuazione dei LEP ivi previsti. Ritiene altresì di valutare l'opportunità di suggerire una ulteriore determinazione in ragione dei diritti fondamentali in gioco, che trovano fonte negli artt. 1, 4, 35, 37, 38 della Costituzione.

Con riferimento ai punti c) e d) non si ravvisa, invece, l'esistenza nella legislazione vigente di spazi di autonomia legislativa e funzioni amministrative che possano esigere la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni<sup>4</sup>, né si ravvisa la necessità di suggerire una specifica determinazione, auspicando tuttavia la definizione di standard qualitativi e obiettivi di servizio.

---

<sup>3</sup> Nella sentenza n. 384 del 2005 la Corte ha evidenziato il principio secondo cui la vigilanza sul lavoro non rientra nella materia di potestà concorrente della tutela e sicurezza del lavoro, ma deve essere connotata, di volta in volta, in relazione al suo oggetto specifico.

<sup>4</sup> Si segnala, con riferimento alla "Sorveglianza, prevenzione e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro", quanto previsto dal d.P.C.M. 12 gennaio 2017 (c.d. LEA), in particolare: art. 2, co. 1, lett. c) e Allegato 1, punto C).

## **Alcuni ambiti materiali di confine: la “formazione professionale”; l’“assistenza sociale”**

- La “formazione professionale”

Una considerazione a parte merita la formazione professionale, funzione che attiene, in generale, alla competenza regionale residuale (in virtù dell’espressa esclusione operata, all’art. 117, co. 3, Cost. con riferimento alla materia di legislazione concorrente ISTRUZIONE), ad eccezione di quella porzione della formazione che viene erogata in azienda e che la Corte riconduce all’ordinamento civile (sentenze nn. 425/2006, 187/2012<sup>5</sup> e 70/2023).

Tuttavia, la materia Tutela e sicurezza del lavoro presenta alcuni profili di confine con la funzione sopra citata, che pure meriterebbero di essere tenuti in considerazione ai fini dell’identificazione dei LEP d’interesse (ci si riferisce, in particolare, a titolo di esempio, al Piano Nazionale Nuove Competenze - Allegato A al d.m. del 14 dicembre 2021<sup>6</sup>, in cui si individuano alcuni livelli essenziali e tuttavia si demanda ad un successivo momento, coincidente con il completamento del percorso ivi previsto, la relativa formale identificazione).

---

<sup>5</sup> La sentenza precisa che “Ovviamente il tema si interseca anche con la materia “formazione professionale”, competenza legislativa regionale residuale. In tema di tirocini extracurricolari, questa Corte ha affermato che, dopo la riforma costituzionale del 2001, la competenza legislativa esclusiva delle regioni in materia di istruzione e formazione professionale «“riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi”... Viceversa, la disciplina della formazione interna – ossia quella formazione che i datori di lavoro offrono in ambito aziendale ai propri dipendenti – di per sé non rientra nella menzionata materia, né in altre di competenza regionale; essa, essendo intimamente connessa con il sinallagma contrattuale, attiene all’ordinamento civile, sicché spetta allo Stato stabilire la relativa normativa”.

<sup>6</sup> Il Piano Nazionale Nuove Competenze, secondo quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ha “l’obiettivo di riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di upskilling e reskilling in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno (NASPI e DIS-COLL), dei beneficiari del reddito di cittadinanza e dei lavoratori che godono di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale (CIGS, cassa per cessazione attività, trattamenti in deroga nelle aree di crisi complessa)” (p. 9). V., inoltre, punto 8 del Piano Nazionale Nuove Competenze (p. 35 ss.): “Nell’ambito del presente Piano è necessario enucleare quelle prestazioni che costituiranno gli standard di servizio da garantire ai beneficiari dei percorsi di aggiornamento o qualificazione/riqualificazione, anche in una graduale prospettiva di affermazione generalizzata di livelli essenziali della formazione professionale da applicare uniformemente su tutto il territorio nazionale. A tal fine, i percorsi di formazione professionale devono avere le caratteristiche seguenti, modulate in relazione alle specificità degli interventi: a) personalizzazione dell’offerta [...] b) accessibilità dell’offerta [...] c) spendibilità dell’offerta”

- L’“assistenza sociale”

Con riguardo all’assistenza sociale, non ricompresa fra le materie di cui all’art. 116, co. 3, Cost., ma che presenta significative correlazioni con la materia del lavoro, già la l. n. 328 del 2000 individuava, all’art. 22, alcuni interventi come livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi *“secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale”*<sup>7</sup>.

Più di recente, la l. n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021), all’art. 1, co. 797, ha definito il livello essenziale nel rapporto tra il numero di assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e la popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale, unitamente all’ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000.

L’art. 1, co. 159, della legge n. 234/2021 (legge di bilancio 2022) ha statuito che i livelli essenziali delle prestazioni sociali (c.d. “LEPS”) *“sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura sulla base di quanto previsto dall’articolo 117, secondo comma, lettera*

---

<sup>7</sup> Gli interventi, indicati all’art. 22, co. 2, sono i seguenti: *“a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora; b) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana; c) interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l’inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza; d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell’articolo 16, per favorire l’armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare; e) misure di sostegno alle donne in difficoltà per assicurare i benefici disposti dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e dalla legge 10 dicembre 1925, n. 2277, e loro successive modificazioni, integrazioni e norme attuative; f) interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell’articolo 14; realizzazione, per i soggetti di cui all’articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio di cui all’articolo 10 della citata legge n. 104 del 1992, e dei servizi di comunità e di accoglienza per quelli privi di sostegno familiare, nonché erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie; g) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l’inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l’accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell’autonomia, non siano assistibili a domicilio; h) prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale; i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto”*.



*m), della Costituzione e in coerenza con i principi e i criteri indicati agli articoli 1 e 2 della legge 8 novembre 2000, n. 328, con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità”.*

Al fine di garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell’offerta integrata dei LEPS sul territorio, nonché di concorrere all’attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell’ambito delle politiche per l’inclusione e la coesione sociale, secondo quanto previsto dal successivo comma 160, i LEPS sono realizzati dagli ambiti territoriali sociali (ATS) di cui all’art. 8, co. 3, lett. a), della l. n. 328 del 2000, *“che costituiscono la sede necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS medesimi, fermo restando quanto previsto dall’articolo 23 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147”.*

Esaminando le previsioni qui brevemente richiamate – unitamente alle relative modalità attuative – appaiono molteplici le interconnessioni con la materia Tutela e sicurezza del lavoro e con la garanzia dei diritti civili e sociali ad essa riferibili.

### **Le fonti legislative e amministrative sul tema dei servizi all’impiego e delle politiche attive del lavoro**

Per approfondire l’esistenza di eventuali LEP, espliciti o impliciti, nell’ambito materiale di interesse, si è tenuto conto delle seguenti fonti:

- Legge delega n. 183/2014 (“Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro” – cd. “Jobs Act”);
- d.lgs. n. 150 del 2015 di attuazione della delega di cui *supra* (“Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche

attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”);

- Integrazione dell'Accordo Quadro, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di politiche attive per il lavoro, sancito dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 22 dicembre 2016;
- DM del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 4/2018 (Linee di indirizzo triennali delle azioni di politiche attive (2018-2020) per l'implementazione dei servizi per il lavoro a seguito delle intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni);
- DM del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 11 gennaio 2018 (“Criteri per la definizione dei sistemi di accreditamento dei servizi per il lavoro”);
- DM del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 74/2019 (“Adozione del Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro”);
- DM del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 59/2020 (“Modifiche al Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro”);
- DM del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, 5 novembre 2021 “Adozione del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)” (finanziato con fondi PNRR attualmente in corso di attuazione con primo riparto di 880 milioni di euro (v. tabelle dell'allegato B), che al punto 7 dell'allegato A “livelli essenziali di GOL” riprende il DM 4/2018 quale “quadro attuale definitorio dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di politiche attive del lavoro”);

- DM del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 11 marzo 2022, n. 43 (“Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità”);
- Tabelle di riparto dei fondi e potenziamento CPI [v. *Allegati*].

Altre fonti di interesse in materia di inclusione, contrasto alla povertà e in ambito sociale:

- Decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 convertito con modificazioni dalla l. 3 luglio 2023, n. 85 (“Misure urgenti per l’inclusione sociale e l’accesso al mondo del lavoro”);
- Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2019, n. 26 (“Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”);
- Per ulteriori dati normativi v. Nota ricognitiva “Livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale – Riferimenti normativi e LEPS già esistenti” [v. *Allegati*].

**Due passaggi in materia di politiche attive del lavoro: i) stato attuale della legislazione *in progress*; ii) prospettive future e raccomandazioni.**

- Stato attuale della legislazione *in progress*

L’individuazione dei LEP per le prestazioni relative ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale dovrebbe riguardare, secondo le prime conclusioni del gruppo di lavoro, le politiche attive del lavoro e, in particolare, i servizi per l’impiego e il collocamento, volti a favorire l’incontro fra domanda e offerta.

Il gruppo di lavoro prende atto dell’esistenza di taluni LEP determinati dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 11 gennaio 2018, n. 4<sup>8</sup> in materia di politiche attive, pur nella consapevolezza che la

---

<sup>8</sup> Ai sensi dell’art. 3 del d.m. 11 gennaio 2018, n. 4: “Costituiscono livelli essenziali delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale le previsioni di cui all’articolo 28 del decreto legislativo n. 150 del 2015, meglio specificate nell’allegato B al presente decreto, che ne costituisce parte integrante”. Secondo l’art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2015, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni le norme contenute nei seguenti articoli del medesimo decreto: “a) articolo 11, comma 1, lettere da a) a d); b) articolo 18; c) articolo 20; d) articolo 21, comma 2; e) articolo 23”.

legislazione in materia potrebbe subire importanti e significative modificazioni alla luce delle prospettive di riforma del settore in corso di definizione.

Il sopracitato Decreto prevede un elenco di attività ma non una “combinazione” delle stesse e, dunque, non delinea un vero e proprio percorso, limitandosi a prevedere un obbligo di contatto dei disoccupati con i *Centri per l’impiego* – preliminare all’implementazione della politica attiva – per l’assolvimento di attività di carattere burocratico-amministrativo: il rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (c.d. “DID”, art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2015) per confermare lo stato di disoccupazione e la sottoscrizione del patto di servizio personalizzato (c.d. “PSP”, art. 20 del d.lgs. n. 150 del 2015) che contiene gli obblighi assunti dal disoccupato stesso, ai quali si aggancia la costruzione della condizionalità per continuare a fruire delle politiche passive (art. 21 del d.lgs. n. 150 del 2015). Tuttavia, non si riconosce alcun diritto soggettivo relativo al “paniere dei servizi” i cui si sostanziano le politiche attive per i disoccupati che non percepiscono indennità e nulla si prevede nel caso di inadempimento dei CPI nell’erogazione di servizi all’impiego nei loro riguardi: al contrario, è prevista la responsabilità disciplinare e contabile dei funzionari dei CPI in caso di mancata adozione di provvedimenti di decurtazione delle indennità in caso di inottemperanza degli impegni assunti dai disoccupati nel PSP (art. 21, co. 11, del d.lgs. n. 150 del 2015).

- **Prospettive future e raccomandazioni**

Il Sottogruppo ha ragionato, inoltre, sulla possibile identificazione di ulteriori LEP. A tal fine si può ipotizzare di procedere a identificare diverse platee di disoccupati/inoccupati cui offrire prestazioni finalizzate all’entrata/rientro nel mercato del lavoro.

Si potrebbe, a titolo di esempio, distinguere tra:

1. disoccupati di breve periodo, ovvero lavoratori che per caratteristiche soggettive e/o contesti locali del mercato del lavoro presumibilmente rimarranno solo temporaneamente senza impiego;
2. disoccupati da lungo tempo senza lavoro, che risiedono in contesti con bassa possibilità di trovare impiego o che, in contesti favorevoli, stentano ad uscire dall'inattività;
3. soggetti inattivi, che non cercano lavoro o che sono in una condizione di virtuale "segregazione", come talvolta accade per la componente femminile della popolazione straniera.

Queste platee si caratterizzano per la presenza di:

- persone non occupate che ricevono un'indennità<sup>9</sup>;
- persone non occupate che non beneficiano di una specifica indennità.

Pur distinguendo le diverse platee e le loro articolazioni, si manifesta la necessità di garantire prestazioni uniformi quanto alla tipologia, prevedendo delle differenziazioni sulla base dei diversi profili dei beneficiari.

Questa proposta si inserisce nella logica della costruzione del sistema delle politiche attive da affiancare alle politiche passive come condizione per il sostegno al reddito (v. artt. 18 ss. del DM n. 4/2018), propria della legislazione vigente e oggetto di valutazione nell'ambito delle prospettive di riforma.

Il gruppo, pur ritenendo fondamentale la determinazione omogenea dei LEP, ai fini del pieno raggiungimento dei sopracitati livelli, si è interrogato sulla possibilità di diversificare attraverso i fabbisogni standard nonché mediante l'eventuale affiancamento di specifici (e differenti) standard/obiettivi di servizio, in considerazione delle peculiarità del mercato del lavoro locale.

---

<sup>9</sup> Le indennità per disoccupazione involontaria e per integrazioni salariali in caso di crisi temporanee sono forme assicurative basate su contribuzioni obbligatorie dei datori di lavoro. Natura diversa hanno misure di contrasto alla povertà come il "vecchio" Reddito di Cittadinanza o il nuovo Assegno di Inclusione che però mirano all'attivazione personale del fruitore se attivabile al lavoro.

Si segnala, infine, la necessità di identificare dei LEP nell'ambito dell'inserimento e dell'integrazione lavorativa delle persone con disabilità attraverso specifici servizi di sostegno e di collocamento nonché l'erogazione di prestazioni economiche (indennità), secondo quanto previsto – rispettivamente – dalla l. n. 69 del 1999 e dalla l. n. 104 del 1992, tenendo conto delle *Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità* (d.m. 11 marzo 2022, n. 43).

**Il ruolo dei Centri per l'impiego: dalla diversificazione attualmente presente (prestazioni diverse a seconda delle diverse platee) a forme più sofisticate di uniformità di trattamento**

La tutela del diritto-dovere al lavoro per tutti i cittadini appare lontana dal poter essere effettiva per l'intera platea di soggetti prima richiamata: i Centri per l'impiego – il servizio territoriale di prima valutazione della possibilità di accedere al lavoro – sono in fase di creazione e sviluppo; gli strumenti di sostegno economico – cui associare condizionalità ed obblighi – svolgono un ruolo limitato o sono applicati solo ad alcune categorie di inattivi.

Tuttavia, al fine di poter sostenere e garantire dei LEP, l'esistenza e la diffusione dei Centri per l'impiego appare essenziale. Si tratta di una condizione necessaria ma non sufficiente, che potrebbe rientrare essa stessa nell'ambito dei LEP nella materia *de qua*.

Come noto, infatti, secondo il “modello complementare” di organizzazione del mercato del lavoro proprio del d.lgs. n. 150 del 2015, i Centri per l'impiego (CPI) costituiscono il punto di primo contatto del disoccupato, con o senza indennità, e la porta di ingresso nel sistema delle politiche attive del lavoro.

Il CPI, in base a specifici fabbisogni di aiuto rilevati con sistemi di profilazione personalizzabili (il cosiddetto: *profiling*) indirizza il richiedente verso le prestazioni di cui necessita per entrare/rientrare nel mercato del lavoro. A scelta delle Regioni, i cd. “reparti specializzati” (definizione mutuata dal comparto sanità) possono essere anche gli operatori privati da loro accreditati. In effetti, tutte le Regioni hanno ormai loro sistemi di accreditamento, nel rispetto dei requisiti minimi fissati dal relativo DM per

l'esecuzione dei programmi nazionali che li presuppongono (Garanzia Giovani del 2014 e l'attuale GOL).

Quanto alle prestazioni, all'art. 18, il d.lgs. n. 150 del 2015 contiene la generale definizione del "paniere di servizi" che costituiscono le attività della politica attiva del lavoro, lasciando libere le Regioni di coinvolgere soggetti privati accreditati sulla base di costi standard definiti dall'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive (ANPAL)/Ministero del Lavoro.

### **Esempi del diverso trattamento fra le platee (a legislazione vigente)**

Un caso paradigmatico del diverso trattamento dei disoccupati – oltre quelli già menzionati al paragrafo precedente – è rappresentato dall'assegno di ricollocazione (art. 23), costituito da una somma denominata «assegno individuale di ricollocazione», graduata in funzione del profilo personale di occupabilità, spendibile presso i centri per l'impiego o presso i servizi accreditati dalle Regioni. Esso è previsto solo per i disoccupati titolari di NASPI da oltre quattro mesi, qualora ne facciano richiesta al CPI presso il quale hanno stipulato il patto di servizio personalizzato. Non è quindi nemmeno una misura obbligatoria per il disoccupato con indennità che con il servizio intensivo di ricollocazione potrebbe, in alcuni casi, tornare prima al lavoro, con risparmio di indennità di disoccupazione.

Pertanto, parrebbe opportuno riconoscere a coloro che non percepiscono forme di sostegno al reddito, una "posizione soggettiva" che garantisca loro, più efficacemente, l'accesso alle politiche attive, secondo il "paniere dei servizi" già identificato dalla legislazione per i percettori di indennità.

### **Note conclusive per la materia "Tutela e sicurezza del lavoro"**

Il Sottogruppo n. 2 concorda nel ritenere la materia tutela e sicurezza del lavoro inclusa fra quelle nelle quali la determinazione dei LEP appare necessaria. Con riferimento ai particolari ambiti (e funzioni) materiali suscettibili di richiedere la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, si rappresenta l'esistenza del

Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 11 gennaio 2018, n. 4 in materia di politiche attive del lavoro.

Il Sottogruppo si è interrogato sulle prospettive future, in vista anche delle modifiche alla legislazione vigente e segnala l'opportunità di procedere alla determinazione di ulteriori LEP o, quantomeno, all'estensione dei beneficiari oltre quelli già individuati nel senso sopra descritto.

Il Sottogruppo sostiene l'orientamento generale del CLEP in merito all'importanza che i LEP vengano definiti in modo generale con riferimento alle prestazioni/diritti da tutelare esplicitando, al tempo stesso, un criterio generale di misurazione delle prestazioni in modo da poter identificare successivamente gli standard di servizio da utilizzare per la definizione dei costi e dei fabbisogni standard.

Il Sottogruppo prende atto che in alcuni casi, oltre alla definizione delle prestazioni da riferirsi a singoli diritti sociali – nel caso di specie alle politiche del lavoro – la legislazione prevede cd. LEP (non sempre definiti espressamente come tali) che vanno ad incidere sulle organizzazioni preposte alla erogazione delle prestazioni (es. potenziamento degli addetti ai Centri per l'impiego; numero di assistenti sociali in proporzione alla popolazione). Questi ultimi costituiscono presupposti per la corretta ed efficace erogazione delle prestazioni previste dalla legislazione stessa e formano un tutt'uno con la definizione delle prestazioni da erogare. Si tratta, dunque, di due forme diverse di LEP da considerare in modo coordinato.

Si condivide la possibile coesistenza fra la determinazione dei LEP e l'identificazione di livelli standard di servizio (ovvero degli indicatori che misurino il livello della prestazione sotto forma di quantità e/o qualità) determinati dalle amministrazioni dei diversi settori, al fine di costruire un percorso che si sviluppi sulla base del descritto paradigma normativo e che gradualmente, attraverso un'opportuna programmazione finanziaria, fornisca certezza sulle prestazioni dando loro, progressivamente, la sostanza di diritti.

Le conclusioni del Sottogruppo n. 2, con riferimento alla materia *de qua*, si potrebbero sintetizzare nel seguente modo: i livelli essenziali delle prestazioni



concernenti diritti civili e sociali che, nella materia Tutela e sicurezza del lavoro, devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale riguardano i seguenti ambiti di materia:

- politiche attive per il lavoro;
- servizi per l'impiego e del collocamento.

I livelli essenziali delle prestazioni riferibili agli ambiti materiali sopra richiamati sono costituiti dalle attività, dai servizi e dalle prestazioni previsti dalla normativa vigente (Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 11 gennaio 2018, n. 4), ovvero da successivi interventi legislativi.

### **Sottogruppo n. 3 – Istruzione - Norme generali sull'istruzione - Tutela e valorizzazione dei beni culturali e promozione e organizzazione di attività culturali**

#### **Precisazioni metodologiche e fasi procedurali**

Compito del sottogruppo, in questa prima fase del lavoro del CLEP, è stato quello di individuare le “materie o gli ambiti di materia”, relative a “Istruzione e Cultura”, per i quali risulta necessario compiere una identificazione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett *m*), Cost..

In via preliminare il Comitato ha compiuto una ricognizione del perimetro rispetto al quale svolgere il proprio lavoro.

Con riferimento al parametro per l’individuazione dei diritti civili e sociali da prendere in considerazione ha seguito l’interpretazione, confermata anche in sede di riunione dei coordinatori dal Presidente Cassese, che si tratti dei diritti ricavabili dalla normativa costituzionale e, eventualmente, dalla normativa internazionale e sovranazionale esistente.

A quest’ultimo scopo il sottogruppo ha avuto un’interlocuzione con il Prof. Cannizzaro.

Quanto all’oggetto della ricognizione, il sottogruppo, seguendo anche le indicazioni provenienti dai dibattiti della seduta plenaria, dalle riunioni dei coordinatori e dal Presidente Cassese, ha definito i seguenti criteri:

- le materie o ambiti di materia da considerare sono esclusivamente quelli concernenti “l’istruzione e la cultura” relativi a competenze anche legislative astrattamente devolvibili alle Regioni ai sensi dell’art. 116, comma 3 Cost. (per tutte le altre materie, com’è noto, è stato istituito un sottogruppo *ad hoc*); il riferimento alla “istruzione” va quindi inteso come complessivamente riferito sia alle “norme generali sull’istruzione” di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera *n*) della Costituzione, sia alla materia “istruzione,

salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale” di cui all’articolo 117, terzo comma; il riferimento alla “cultura” va inteso come complessivamente riferito sia alla materia “tutela (...) dei beni culturali” di cui all’art. 117, secondo comma 2, lett. *s*), sia alla materia “valorizzazione dei beni culturali (...) e promozione e organizzazione di attività culturali” di cui all’art. 117, comma terzo della Costituzione;

- nell’ambito di tale perimetro materiale, inoltre, il sottogruppo concorda sulla circostanza che la ricognizione vada fatta nel rispetto delle attribuzioni conferite al CLEP e (a cascata) al sottogruppo, le quali debbono essere svolte “nell’ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente” ai sensi dell’art. 1, comma 793, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*”. Di conseguenza, il materiale normativo da esaminare ai fini dell’assolvimento dei propri compiti è la legislazione vigente con i relativi stanziamenti di bilancio;
- le “prestazioni” da considerare sono da intendere in senso stretto ai sensi della giurisprudenza costituzionale, e dunque come erogazioni strumentali al godimento di diritti civili e sociali a carattere ampliativo della sfera giuridica del titolare;
- per ciò che attiene alle prestazioni di “*performance amministrativa*” relative ai diritti civili e sociali (es. criteri e livelli di prestazione in sede procedimentale), il sottogruppo si è basato sulle indicazioni in tal senso della giurisprudenza costituzionale;
- il sottogruppo è consapevole che l’identificazione dei LEP nel caso in cui manchi una definizione normativa degli stessi (intesa nel senso di “auto-qualificazione” espressa, in termini di LEP, da parte del legislatore), implica un’attività ermeneutica volta a ricavare i medesimi in via indiretta operando

sulle definizioni normative di standards quali-quantitativi e obiettivi di servizio, a legislazione vigente.

Alla luce di tali premesse il lavoro è stato articolato nei seguenti passaggi:

1. identificazione del perimetro di rilevanza con riferimento alle materie di cui all'art. 116, comma 3 Cost.;
2. identificazione delle norme costituzionali e sovranazionali dalle quali ricavare l'esistenza di situazioni giuridiche tutelate in termini di riconoscimento di diritti civili e sociali;
3. identificazione delle materie, o ambiti di materia, nelle quali, alla luce della normativa vigente, sono state individuate "prestazioni" riconducibili ai diritti civili e sociali di cui sopra: pertanto, non tutte le prestazioni previste dalla legislazione vigente sono di per sé meritevoli di attenzione, e non tutti i diritti civili e sociali sono stati "disciplinati" dal legislatore in termini di precise "prestazioni" da erogare;
4. identificazione dettagliata delle singole prestazioni attualmente previste nelle materie o ambiti di materia individuati;
5. identificazione del "livello essenziale" per ognuna delle prestazioni così individuate.

I punti 4) e 5) saranno oggetto del lavoro del sottogruppo nella seconda fase dei lavori. Non tutte le questioni metodologiche sono state pertanto ancora affrontate.

Con riferimento al punto 1) il sottogruppo ha escluso dall'ambito di applicazione *l'Istruzione universitaria* e comunque quella successiva al secondo ciclo – nella quale sono inclusi gli Istituti tecnologici superiori (ITS *Academy*) - o di materia refluenta nella competenza residuale delle regioni (per esempio, diritto allo studio universitario) o nella competenza ripartita tra legislazione statale e autonomia delle "istituzioni di alta cultura, università e accademie". Discorso parzialmente diverso ha riguardato l'istruzione e la formazione professionale, materia di per sé rientrante nella competenza residuale delle regioni (e dunque astrattamente estranea alle materie di cui all'art. 116,

comma 3), ma oggetto di una disciplina statale che, sotto certi profili, determina un “intreccio” con la materia “istruzione”. Sotto tale profilo è stata presa in considerazione anche la l’IeFP. È stato incluso nel perimetro di analisi l’ambito “asili nido”, ricondotto dalla giurisprudenza costituzionale, utilizzando un criterio di prevalenza, alla materia “istruzione” (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino); nel perimetro di analisi rientra anche la scuola della prima infanzia.

Con riferimento al punto 2), per ciò che riguarda l’istruzione, soprattutto, si sono presi in considerazione principalmente gli art. 33, 34 e 38 comma 3, Cost.; per ciò che riguarda la “cultura” (art. 117, comma 2, lett. s) “tutela (...) dei beni culturali” e 117, comma 3, “valorizzazione dei beni culturali (...) e promozione e organizzazione di attività culturali”) il sottogruppo non ha definitivamente sciolto il nodo se siano ricavabili dalle norme costituzionali – come dall’articolo 9 - vere e proprie situazioni giuridiche soggettive precisamente individuate, al di là di indicazioni programmatiche. Ha preso peraltro atto, come si dirà in seguito, che in tale materia il legislatore ha già adottato norme (auto-)qualificate come livelli essenziali delle prestazioni.

Con riferimento al punto 3) il sottogruppo ha identificato sei “ambiti di materia” o sub-materie rispetto all’istruzione”, nelle quali ha suddiviso al proprio interno il lavoro volto a valutare, in questa prima fase, se fosse da postulare, alla luce della Costituzione, l’esistenza di prestazioni concernenti diritti civili e sociali, rispetto ai quali individuare dei “livelli essenziali”.

Gli ambiti di materia (o sub-materie) sono in particolare:

- *ordinamenti scolastici, con la sua articolazione nei vari cicli di istruzione (da 0 a 18 anni);*
- *programmazione e rete scolastica;*
- *reclutamento, formazione e stato giuridico del personale scolastico;*
- *parità scolastica;*
- *edilizia scolastica e innovazione digitale;*
- *diritto allo studio e servizi correlati.*

Per ciascun ambito di materia, grazie alla collaborazione del competente Ministero, sono stati identificati dei dirigenti/funzionari di riferimento per gli approfondimenti necessari.

### **Conclusioni per la prima fase**

Sulla base di tale metodologia di lavoro, il sottogruppo, può rendere oggi, con riferimento al quesito da sciogliere in questa prima fase dei lavori del CLEP, le seguenti conclusioni:

#### **Materia istruzione**

- Ordinamenti scolastici, con la sua articolazione nei vari cicli di istruzione (da 0 a 18 anni)

La ricognizione della normativa vigente nella materia degli ordinamenti scolastici restituisce le seguenti conclusioni:

#### 1. Per la materia dell'istruzione scolastica:

- Per il primo ciclo di istruzione (scuola primaria e secondaria di primo grado) gli allegati al d.lgs. 59 del 2004 recanti per ciascuna delle scuole relative “Indicazioni Nazionali per i Piani Personalizzati delle Attività Educative” sono preceduti dalla previsione che “Le Indicazioni esplicitano i livelli essenziali di prestazione a cui tutte le Scuole (...) del Sistema Nazionale di Istruzione sono tenute per garantire il diritto personale, sociale e civile all'istruzione e alla formazione di qualità”.
- Per il secondo ciclo di istruzione, i corrispondenti allegati al d.lgs. n. 226 del 2005 recanti “Indicazioni nazionali per i piani di studi dei licei” stabiliscono che le tabelle degli obiettivi specifici di apprendimento “hanno lo scopo di indicare con la maggior chiarezza e precisione possibile i livelli essenziali di prestazione (intesi qui nel senso di standard di prestazione del servizio) che le scuole pubbliche della Repubblica sono tenute in generale ad assicurare ai cittadini per mantenere l'unità del sistema educativo nazionale di istruzione”.

- A seguito di delegificazione della materia (disposta con il d.l. n. 112 del 2008), gli allegati dei d.lgs. citati sono stati sostituiti, rispettivamente, dal d.m. n. 254 del 2012 (come da relativa previsione del d.P.R. n. 89 del 2009), e dal D.P.R. n. 89 del 2010. In entrambi i casi, i nuovi testi normativi non fanno più riferimento ad una qualificazione delle Indicazioni ovvero dei piani di studio in termini di Livelli Essenziali di Prestazione. Tuttavia, l'esplicito riconoscimento in tal senso già contenuto nella disciplina previgente vale ad attestare che trattasi di ambito disciplinare suscettibile di generare, secondo valutazioni proprie del legislatore, tali Livelli Essenziali a fini di garanzia del diritto all'istruzione.

2. Per il Sistema integrato di educazione e di istruzione da 0 a 6 anni.

Il d.lgs. n. 65 del 2017 istituisce il Sistema integrato di educazione e di istruzione da 0 a 6 anni. Il sistema, secondo la disciplina vigente, prevede un servizio a domanda individuale, e prevede obiettivi tendenziali di copertura della popolazione. Come segnala la documentazione fornita dal Dipartimento per gli Affari Regionali vi è espressa richiesta del Ministro per la Famiglia di volgere questi obiettivi in Livelli Essenziali di Prestazione.

La richiesta risulta coerente con il contenuto della disciplina vigente, che, in sede di ricognizione, registra una indicazione normativa volta al "raggiungimento del livello essenziale della prestazione" (legge n. 234 del 2021, art. 1, comma 172), in funzione del quale il legislatore prevede l'adozione di decreti attuativi che determinino gli obiettivi annuali di servizio.

Allo stato, la possibilità di determinare LEP deve confrontarsi con le seguenti circostanze:

- la disciplina vigente non istituisce un servizio collettivo, ma fissa un obiettivo tendenziale di copertura del 33% della popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, (art. 4) successivamente qualificato (legge n. 234 del 2021,

- art. 1, comma 172) come “livello minimo da garantire” «attraverso obiettivi di servizio annuali» entro il 2027;
- la disciplina vigente per quanto attiene ai costi, fissa una quota di mera compartecipazione dello Stato (artt. 5 e 12 d.lgs. n. 65 del 2017), nonché prevede la compartecipazione dell’utente;
  - la disciplina vigente non configura, conseguentemente, alcun obbligo di frequenza.
3. Per il processo di valutazione del sistema nazionale di istruzione e formazione.

La disciplina della valutazione e certificazione delle competenze e degli esami di Stato è contenuta nel d.lgs. n. 62 del 2017. La relativa disciplina non contiene riferimenti espressi a livelli essenziali di prestazione, coerentemente con il fatto che trattasi di disciplina di competenza statale.

Che la relativa materia – nell’ottica di una regionalizzazione – si presti alla definizione di LEP risulta già alla disciplina della legge n. 53 del 2003 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), il cui art. 7 (riguardo la materia dell’istruzione professionale di competenza regionale) incarica il Governo di definire “gli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all’esito dei percorsi formativi”. Sul punto una disciplina dei “Livelli essenziali della valutazione e certificazione delle competenze” acquisite all’esito dei percorsi di formazione professionale, è contenuta nell’art. 20 del d.lgs. n. 226 del 2005.

4. Per la materia dell’istruzione e della formazione professionale, Livelli Essenziali delle Prestazioni risultano dettati dal Capo III (artt. 11-22) del d.lgs. n. 226 del 2005.

## **Conclusioni**



Nell'ambito della materia "istruzione scolastica" l'ambito normativo degli ordinamenti scolastici si presta, per esplicita previsione del legislatore o per valenza propria della normazione ivi prevista in quanto connessa ai diritti di cui agli articoli 33, 34 e 38, comma terzo, della Costituzione, alla definizione di Livelli Essenziali delle Prestazioni quantomeno sotto i profili dei Piani delle attività educative, delle competenze e dei livelli di apprendimento.

### **Programmazione e rete scolastica**

Con riferimento alla materia della "programmazione scolastica" si è proceduto a scandagliare la normativa esistente relativa alla "organizzazione delle rete scolastica" detta anche "dimensionamento scolastico". Con riferimento a questa materia si parte dal presupposto che a tutte le ragazze e i ragazzi in età di obbligo di istruzione, fino a 16 anni, deve essere assicurata la partecipazione a un percorso di istruzione e formazione. Successivamente, fino ai 18 anni, nell'ambito del diritto/dovere, deve essere data la possibilità di partecipare a un percorso di istruzione e formazione di scuola secondaria superiore e/o di formazione professione erogata, questa ultima, dalle regioni nei centri di formazione professionale, oppure in sussidiarietà dallo stato all'interno degli istituti professionali statali.

Si conclude che tutta la materia relativa alla programmazione e rete scolastica è suscettibile di richiedere la determinazione di LEP e che la legislazione vigente già identifica gli *standard* di riferimento rispetto ai quali già oggi le regioni svolgono una funzione di programmazione.

### **Reclutamento, formazione e stato giuridico del personale scolastico**

In relazione alla presente *sub* materia – apparsa sin da subito di estrema delicatezza – in seno al sottogruppo sono emerse posizioni anche marcatamente differenti che non hanno consentito ai componenti di trovare una sintesi da tutti condivisa.

Le ragioni della predetta diversità di vedute consistono essenzialmente, e solo per riassumere, in quanto segue.

Vi è chi – basandosi soprattutto sul dettato dell’articolo 117, comma secondo, lettere g), l) e o) della Costituzione e invocando a sostegno alcune sentenze della Corte costituzionale (n. 76 del 2013, n. 37 del 2005 e n. 147 del 2012) – ravvisa nella *sub* materia una competenza esclusiva statale che esula dall’ambito di applicazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, da trattare necessariamente e sempre in modo unitario e dunque esclusivamente da parte statale (il che esclude in radice il problema di evidenziare eventuali LEP in questa sede) e chi – soprattutto alla luce di quanto dispone l’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui consente l’attribuzione di “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” anche circa le “*norme generali sull’istruzione*” di cui alla lettera n) dell’articolo 117, secondo comma, Cost. – ritiene che vi siano margini per spazi di manovra e competenza regionali, ciò che renderebbe non solo opportuno, ma necessario, lo sforzo di individuare LEP nella *sub*-materia in questione.

Per questa ragione, posta la comune volontà di approvare il presente documento all’unanimità, i componenti stessi ritengono opportuno approfondire ulteriormente la questione.

### **Parità scolastica**

1. Inquadramento della sub-materia Parità scolastica all’interno della materia Istruzione.

In attuazione degli artt. 33 e 34 Cost., nell’ambito della materia legislativa Istruzione, si inquadra la sub-materia Parità scolastica, la quale trova i suoi referenti costituzionali immediati nell’art. 33, commi 3 e 4.

Appare importante sottolineare sin d’ora che la Corte costituzionale con la sentenza n. 200/2009 pubblicata in G.U. il 08/07/2009 (richiamandosi a un proprio precedente C. cost n. 13/2004), ha rilevato che nella “materia dell’istruzione si intrecciano «norme generali, principi fondamentali, leggi regionali», oltre che «determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche»”, ritenendo altresì che “assume particolare importanza la individuazione di una precisa linea di demarcazione tra le “norme generali

sull'istruzione" e i "principi fondamentali" di tale materia, atteso che le prime sono espressive di competenza legislativa esclusiva dello Stato e i secondi di competenza, pure statale, ma nel quadro di una competenza di tipo concorrente con quella regionale" (punto 24 in diritto).

Al riguardo il Giudice delle leggi -nella citata sentenza- ha affermato che appartengano alle norme generali sull'istruzione "quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge". Pertanto, stando all'orientamento appena richiamato, il quale peraltro non risulta mutato o superato, la sub-materia Parità scolastica va inquadrata come norma generale sull'istruzione ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n) Cost.

## 2. Norme costituzionali e norme di attuazione.

Inquadrata la sub-materia Parità scolastica come facente parte delle norme generali sull'istruzione appare necessario richiamare le norme costituzionali di riferimento, onde successivamente verificarne l'attuazione legislativa e normativa.

La Parità scolastica, come accennato, trova i suoi referenti costituzionali immediati nell'art. 33 Cost, e, in particolare nel comma 3 il quale, come noto, stabilisce che "Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato" e nel comma 4 il quale statuisce che "La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di

scuole statali”. Tuttavia, le disposizioni appena citate devono essere lette necessariamente in combinato con l’art. 33, commi 2 e 5 e con l’art. 34.

In particolare, l’art. 33, comma 3, Cost., stabilisce il «principio pluralistico della libertà della scuola», in base al quale enti e privati hanno il diritto di istituire proprie scuole e di ottenere, per esse, la parità con le scuole statali: principio che si raccorda anche alla garanzia della libertà di scelta del modello di educazione, assicurata ai genitori dall’art. 30 Cost. L’art. 33, comma 4, stabilisce il principio/obiettivo della libertà delle istituzioni scolastiche private e della parità di trattamento scolastico. Più in particolare impone al legislatore di assicurare alle scuole paritarie piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali, dovendosi interpretare la locuzione “trattamento scolastico equipollente” nel senso che essa non si arresta al mero riconoscimento del titolo di studio [rilasciato dalla scuola paritaria], ma implica anche un riconoscimento della qualità del servizio di istruzione erogato dall’istituzione scolastica paritaria da considerarsi né deteriore né inferiore rispetto a quello della scuola statale.

L’art. 34 Cost., stabilisce il principio in forza del quale la scuola è «aperta a tutti» e tale locuzione deve essere letta sia nel senso di garantire la massima diffusione territoriale delle istituzioni scolastiche, sia nel senso di impedire barriere d’ingresso al servizio, idonee a produrre effetti discriminatori.

Tuttavia, la disciplina costituzionale non può essere letta disgiuntamente, limitando lo scrutinio alle norme più pertinenti, dagli artt. 3, 30 e 41 Cost..

Quanto all’art. 3 Cost., posto il principio di parità scolastica ex art. 33, il principio va declinato nel senso della non limitazione del servizio di istruzione nei riguardi della scuola paritaria privata, se non per profili di piena ragionevolezza. Infine, l’art. 41 Cost., il quale deve essere letto nel

senso che la libertà dell'iniziativa economica privata dei gestori di scuole paritarie è garantita; tuttavia, tale libertà trova un preciso limite nella parità di cui all'art. 33, comma 4, Cost.

Detto in altri termini sembra si possa desumere, soprattutto dai commi 3 e 4 dell'art. 33 Cost. che la sub-materia Parità scolastica abbia al proprio interno due ambiti materiali: l'uno riguardante le istituzioni scolastiche, l'altro il trattamento (equipollente) degli alunni delle scuole paritarie.

### **I LEP nella sub-materia Parità scolastica**

Alla luce della normativa vigente è possibile provare a fornire un inquadramento circa la sussistenza di LEP nella sub-materia Parità scolastica.

La Parità scolastica contempla due ambiti materiali di applicazione della disciplina coerentemente con l'art. 33 Cost.

Un primo ambito materiale va individuato nel pluralismo scolastico (art. 33, comma 3), un secondo ambito nel trattamento equipollente (art. 33, comma 4).

Occorre dunque affrontare separatamente i due ambiti, rilevando sin d'ora che si tratta di elementi da sottoporre alle più ampie considerazioni del CLEP.

In entrambi i casi si ritiene ci sia materia per la determinazione di LEP; nel secondo caso, ossia con riferimento al trattamento equipollente, si tratterebbe dei medesimi LEP da garantire nelle scuole pubbliche.

Nel primo, l'individuazione dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica in funzione di garanzia del pluralismo potrebbe essere considerata in termini di possibili LEP.

### **Edilizia scolastica e innovazione digitale**

Con riferimento alla materia "*Edilizia scolastica*" rientra certamente nell'ambito dei Livelli essenziali delle prestazioni il tema della sicurezza degli edifici scolastici, la struttura delle aule, dei laboratori, delle palestre, dei luoghi adibiti alle mense.

Con particolare riferimento alle attività sportive di base e alle attività motorie, più in generale, esse costituiscono parte integrante dei programmi scolastici, propedeutici al benessere psico – fisico dei giovani. Nella direzione di rafforzare la

dignità di livello essenziale delle prestazioni concernenti il diritto allo sport va letta la disposizione che le Camere stanno per inserire nell'art. 33 della Costituzione. Per il diritto allo sport, non a caso, si è scelta come *sedes materiae* una delle due previsioni costituzionali dedicate alla scuola (*“la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi”* art. 33, 2 co.). Tale formulazione riprende il testo che, nella XVIII Legislatura, fu approvato in prima e seconda lettura dal Senato, in una sola prima lettura dalla Camera, dove non concluse il suo *iter* in ragione dello scioglimento delle Camere.

Per la prima volta dalla storia della Repubblica lo sport verrebbe così esplicitamente menzionato nella prima parte della Costituzione dedicata ai diritti fondamentali. Il disegno di legge costituzionale, approvato a larghissima maggioranza, introduce un ulteriore comma all'art. 33 che stabilisce *“La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psico fisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme”*. La proposta, giunta quasi al termine dell'*iter* parlamentare, attende l'ultimo passaggio al Senato per entrare definitivamente in Costituzione. Emerge, come suggerisce la collocazione nell'art.33, il valore educativo, legato allo sviluppo e alla formazione della persona, in special modo, del bambino e dell'adolescente. Inoltre, il diritto allo sport ha un collegamento strettissimo con il diritto alla salute, intesa nella sua accezione ampia di benessere psico-fisico integrale della persona, anziché come mera assenza di malattia. A tale prospettiva costituzionale del diritto alla pratica sportiva anche nelle scuole si ispirano le previsioni contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che dedica una terza specifica linea di intervento a *“Sport e inclusione sociale”* per la fornitura e distribuzione di attrezzature sportive e l'applicazione di nuove tecnologie per la pratica sportiva nelle aree del Mezzogiorno (*PNRR Missione 5, Componente 2.3, Investimento 3.1*).

Con riferimento alla materia *“innovazione digitale”* va tenuta in considerazione la circostanza del notevolissimo sviluppo delle nuove tecnologie avvenuta durante il periodo della pandemia. Il sistema di didattica a distanza (cd. Dad) tramite le

piattaforme digitali predisposte appositamente per consentire anche durante il *lockdown* la pienezza del diritto allo studio costituisce un chiaro esempio del progresso fatto in questo settore dal sistema scolastico italiano. I livelli essenziali delle prestazioni e la loro determinazione potrebbero pertanto interessare anche il diritto ad *internet* (che trova implicito fondamento costituzionale negli artt. 21 e 33 Cost) e alla connessione veloce e sicura per gli studenti di ogni ordine e grado della scuola italiana, da poter utilizzare, in special modo, in presenza di circostanze eccezionali (legate ad esempio a eventi climatici estremi che impongono la chiusura “fisica” delle scuole per ragioni di sicurezza e di incolumità delle persone) suscettibili di verificarsi in ogni parte del territorio nazionale. Va peraltro evidenziato che, almeno, per aree specifiche del territorio nazionale, particolarmente disagiate e fragili, in termini di collocazione geografica e di collegamento con il resto della Penisola, come le zone montane, i piccoli borghi e le isole minori, circostanze di difficoltà nel garantire la continuità didattica possono verificarsi con maggiore frequenza. Il diritto alla connessione veloce e agli strumenti tecnologici di base, in rapporto di stretta strumentalità alla garanzia del servizio scolastico - è materia che si presta alla determinazione di livelli essenziali di prestazione.

Del resto, il Piano nazionale di Ripresa e resilienza punta a modernizzare la Repubblica, in tutte le sue articolazioni, scuole e cultura comprese, attraverso la promozione della transizione digitale e l’adozione di tecnologie innovative e di competenze digitali anche all’interno del sistema scolastico.

Ancor prima dell’avvento del Covid e dell’avanzamento in termini di diritti digitali, il Piano Nazionale Scuola digitale costituisce una parte fondamentale della Buona Scuola (legge n. 107/2015) in cui l’innovazione del sistema scolastico e le opportunità dell’educazione digitale costituiscono un pilastro della scuola intesa “*come spazio aperto dell’apprendimento e non unicamente un luogo fisico*” e come piattaforma che metta gli studenti nelle condizioni di sviluppare le competenze necessarie in futuro per lo svolgimento di attività lavorative.

## **Diritto allo studio**

Dalle norme costituzionali dedicate all'istruzione si desume che all'interno della materia assumono rilievo le prestazioni che gli enti territoriali (ognuno per la sua parte di competenza) devono garantire per assicurare che l'istruzione inferiore sia "obbligatoria e gratuita" (art. 34, comma 2) e che i "capaci e meritevoli anche se privi di mezzi" possano raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, comma 3). Perciò la stessa norma impegna la Repubblica a rendere effettivi tali impegni con provvidenze di vario tipo, attribuite per concorso (art. 34, comma 4). Alla luce del principio costituzionale secondo cui "la scuola è aperta a tutti" (art. 34, primo comma) e soprattutto dell'articolo 38, comma terzo, della Costituzione, vengono poi in rilievo le prestazioni volte a garantire l'accesso all'istruzione agli studenti inabili, nell'accezione più ampia desumibile dalla Costituzione, ossia – senza pretesa di esaustività - con disabilità fisiche, sensoriali o di comunicazione o con disturbi specifici di apprendimento.

La dottrina ritiene che tale insieme di impegni concreti il "diritto allo studio" e debba sfociare in una serie di funzioni pubbliche ulteriori rispetto a quelle dell'insegnamento e comprendenti anche altre prestazioni che si collegano all'insegnamento e lo coadiuvano. Tale diritto è considerato unanimemente un diritto sociale che trova il suo fondamento non solo nell'art. 34 ma altresì negli articoli 2 e 3 Costituzione, in quanto direttamente connesso ai principi di solidarietà ed uguaglianza sostanziale.

Il testo originario dell'art. 117 Cost. devolveva alla competenza regionale la materia «assistenza scolastica» in quanto potestà legislativa concorrente cui corrispondeva l'art. 118, co. 1°, Cost. (vecchio testo), attributivo delle funzioni amministrative, il cui esercizio fu trasferito dallo Stato solo con i d.P.R. n. 3 del 1972 e n. 616 del 1977.

La revisione costituzionale del 2001 pare attribuire principalmente alle Regioni la competenza legislativa e regolamentare in materia, limitando il ruolo dello Stato alla definizione di principi e profili generali. Ed infatti: l'art. 117, co. 3°, attribuisce alla competenza legislativa concorrente delle Regioni l'«istruzione, salva l'autonomia delle



istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale» (attribuita alla potestà residuale); l'art. 117, co. 2°, lett. n) em), riserva allo Stato, oltre all'individuazione dei principi fondamentali della materia ai sensi del co. 3°, solo la definizione delle «norme generali sull'istruzione» e la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»; l'art. 117, co. 6°, assegna alle Regioni la potestà regolamentare nelle materie di legislazione concorrente, oltre che residuale, e ne consente la delega da parte dello Stato anche nelle materie di legislazione esclusiva dello stesso.

Da tutto ciò si deduce dunque che le funzioni del diritto allo studio siano da considerare ai fini della definizione dei LEP.

Quanto alla normativa vigente il punto di riferimento è ora costituito dal d.lgs. n. 63 del 2017 che all'art. 1 prevede che “Al fine di perseguire su tutto il territorio nazionale l'effettività del diritto allo studio delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti fino al completamento del percorso di istruzione secondaria di secondo grado, il presente decreto individua e definisce, compatibilmente con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, le modalità delle prestazioni in materia di diritto allo studio, in relazione ai servizi erogati dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali nel rispetto delle competenze e dell'autonomia di programmazione. Il presente decreto definisce, altresì, le modalità per l'individuazione dei requisiti di eleggibilità per l'accesso alle prestazioni da assicurare sul territorio nazionale e individua i principi generali per il potenziamento della Carta dello studente.

In tema di diritto allo studio, viene in rilievo la legge 10 agosto 1964, n. 719, che prevede la “Fornitura gratuita di libri di testo agli alunni delle scuole elementari”. Parimenti vigente, sul punto, è l'art. 7 del d.lgs. n. 63 del 2017.

Alla previsione della fornitura gratuita si somma una funzione amministrativa relativa alla fissazione del prezzo massimo di copertina dei libri che ne sono oggetto. La disciplina più recente al riguardo sembra essere il d.m. n. 547 del 1999, (Regolamento recante approvazione delle norme e avvertenze tecniche per la compilazione del libro di testo da utilizzare nella scuola dell'obbligo e criteri per la

determinazione del prezzo massimo complessivo della dotazione libraria necessaria per ciascun anno della scuola dell'obbligo).

All'obbligo di fornire per tutti gli alunni della scuola primaria libri gratuiti si è aggiunta nel tempo la previsione di analoghe forniture per gli alunni dei cicli successivi in possesso di requisiti determinati di reddito, ma solo, a quanto pare, con discipline dettate di anno in anno. Al riguardo possono vedersi l'art. 27, l. n. 448 del 1998 nonché l'art. 1, commi 628-629 della l. n. 296 del 2006.

Nel tempo la disciplina si è ulteriormente evoluta, a seguito della disponibilità di contenuti didattici in rete. Sul punto ha dettato una disciplina specifica (in ambiente di *spending review*) l'art. 15 del decreto-legge n. 112 del 2008.

## **Tutela dei beni culturali, valorizzazione dei beni culturali, promozione e organizzazione di attività culturali**

Con riferimento a tali materie, il sottogruppo ha constatato l'esistenza del decreto-legge n. 146 del 2015 il quale all'art. 01 sancisce che "In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, nel rispetto degli statuti delle regioni ad autonomia speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione". Viene inoltre in rilievo l'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale stabilisce che "La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale".

Alla luce di tali premesse - non spettando al sottogruppo compiere valutazioni sui profili di opportunità e/o legittimità della scelta legislativa di far sostanzialmente coincidere la disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni con l'intero ambito materiale considerato dall'art. 116, comma 3, Cost. con riferimento a questo settore di competenza - esso conclude che, seppur in base a tale autoqualificazione omnicomprensiva, ci si trovi di fronte a una materia per la quale - sia in ambiti riferibili all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*) sia in ambiti riferibili all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione - sussiste la determinazione di LEP.

#### **Sottogruppo 4 - Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi - Ordinamento della comunicazione**

##### **Fonti costituzionali ed inquadramento generale del problema**

Le tre materie assegnate al Sottogruppo (ricerca scientifica, sostegno all'innovazione, ordinamento della comunicazione) rientrano pienamente nelle materie di cui all'art. 116 terzo comma della Costituzione, trattandosi di materie previste nel terzo comma dell'art. 117 Cost..

La raccolta della legislazione nazionale per la materia o la parte di materia assegnata predisposta dagli uffici è completa e redatta in modo scrupoloso e attento.

Tutte le materie oggetto dell'attività del Sottogruppo coinvolgono dei diritti civili e sociali in senso proprio tutelati nella prima parte della Costituzione: ed infatti, per quanto concerne la ricerca e l'innovazione, vi è il diritto dei singoli alla libertà di ricerca e il diritto delle istituzioni universitarie di ricerca allo svolgimento della stessa attività in modo organizzato (art. 33 Cost.); per quanto concerne la comunicazione, la libertà di comunicazione e il diritto di comunicare sono espressamente previsti all'art. 21 della Costituzione.

La disciplina delle tre materie impatta altresì sulla libertà di iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost. e sul diritto al lavoro tutelato dagli artt. 35 e seguenti Cost..

Pur essendo questi i riferimenti immediati dal punto di vista dei diritti civili e sociali, va osservato però come la più parte della legislazione sopra richiamata riguardi anche questioni diverse, essendo riferita non tanto a prestazioni in senso proprio quanto all'esercizio delle funzioni: sia nella legislazione statale che nella ricognizione delle funzioni statali predisposta dalla Conferenza delle Regioni e nella ricognizione delle funzioni statali e regionali predisposta dalla Regione Abruzzo sono soprattutto indicati dei compiti di programmazione, pianificazione, controllo e autorizzazione e/o concessione, che costituiscono appunto esercizio di funzioni. Peraltro, nell'espressione diritti civili e sociali, di cui all'art. 117 Cost., devono ritenersi compresi anche gli interessi legittimi, e cioè, in generale, tutte le posizioni soggettive rilevanti riconosciute ai cittadini singoli e associati dalla Costituzione e dai testi normativi fondamentali nei rapporti tra

cittadino e amministrazione (come dispone espressamente l'art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241).

Per quanto concerne le modalità di esercizio della funzione, è evidente che si tratta di una materia trasversale, che non è il caso venga replicata con riferimento ai singoli LEP materia per materia, essendo sufficiente far riferimento alla disciplina generale contenuta appunto nella legge n. 241 del 1990.

Con riferimento ai LEP, va ancora osservato che i livelli essenziali non sono dei livelli minimi, trattandosi invece dei livelli adeguati, come del resto è stato ampiamente riconosciuto anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale con riferimento ai LEA. Nelle proposte che seguono si è proceduto con l'applicazione dei criteri seguiti per la determinazione dei LEA nel DPCM del 2017, al fine di individuare i prototipi di riferimento.

Va infine precisato che nella trattazione che segue si fa riferimento talvolta a prestazioni volendosi intendere l'attribuzione di un beneficio o di un bene finale a favore dell'utente, indipendentemente dal fatto che questa attribuzione consegua all'esercizio di una funzione o meno (si pensi alla erogazione di sovvenzioni o aiuti a imprese e singoli).

La metodologia per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nei settori indicati dall'art. 116, terzo comma, Cost., dovrebbe essere applicata a tutte le altre materie nelle quali si debba fare riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni, per garantire una parità di trattamento a livello sia statale che regionale.

Si tratta infatti della individuazione di regole applicative uniformi.

L'elemento temporale per la resa delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni nel nostro ordinamento, viceversa, è rimesso ad una scelta discrezionale delle singole amministrazioni (in questi termini dispone l'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241). Non è possibile, perciò, individuare a livello normativo nazionale l'elemento temporale per i livelli essenziali delle prestazioni.

### **Comunicazioni e banda larga. Il diritto civile e sociale ed i LEP**

Per quanto riguarda la materia delle Comunicazioni, il “diritto civile e/o sociale” è quello che riguarda le prestazioni che lo Stato si è assunto, ad ordinamento vigente, per

assicurare la connettività a banda larga e ultra-larga mediante una rete in grado di coprire l'intero territorio nazionale. Il presupposto di tale inquadramento sta nel fatto che l'accesso dalla propria residenza o domicilio alla rete è indispensabile per partecipare alla comunicazione digitale e dunque a tutte quelle relazioni informative generali e di contatto con l'Amministrazione che sono ormai proiettate nel mondo digitale. La disciplina prevede, in linea di massima, una distinzione tra aree nelle quali sarà il mercato, spontaneamente, a fornire la disponibilità di questo servizio ed aree nelle quali invece è appunto necessario e previsto un intervento dello Stato lì dove non vi sono le condizioni per garantire un ritorno profittevole dalla costruzione della infrastruttura di rete (c.d. aree a fallimento di mercato). Dunque, il diritto civile e sociale si colloca in funzione di tale intervento suppletivo dello Stato, che potrà assumere diverse forme: in taluni casi quella del contributo diretto a sostegno di una rete privata; in altri casi quella della realizzazione di una rete (*recte*: segmento di rete) pubblica. Esistono inoltre sia progetti specifici aggiuntivi di sostegno finanziario pubblico al miglioramento della rete anche nelle aree che non sono "a fallimento di mercato", quando ne esiste l'esigenza tecnologica e di efficienza, sia progetti specifici aggiuntivi per obiettivi territoriali e funzionali, di cui si dirà.

Il sottogruppo non ha ritenuto di estendere l'individuazione di tale diritto civile e sociale alla rete tradizionale di telefonia fissa, perché, trattandosi di un monopolio naturale in proprietà privata e peraltro assoggettato ad una minuta regolazione di settore, non prevede interventi dello Stato in funzione dei quali possa ravvisarsi un tale diritto del cittadino. Esiste una disciplina, sempre più marginale, a proposito delle compensazioni per la garanzia del servizio universale, che tuttavia non ci sembra meritevole di portare alla predetta qualificazione.

Al fine di definire, in un momento logico successivo, i LEP si potrebbe forse ipotizzare di stimare il peso economico complessivo di tali interventi nell'intero territorio della Repubblica (inevitabilmente sparso "a macchia di leopardo") per poi individuare una media, che ne consenta una collocazione e stima finanziaria anche a livello regionale: il prototipo è dunque quella del diritto del cittadino al sostegno pubblico per la

realizzazione e disponibilità della rete a banda larga e ultra larga nei casi nei quali non vi abbia già provveduto il mercato. Si segnala, peraltro, che, come si dirà, esiste al momento, in coerenza con le indicazioni provenienti dall'ordinamento UE, una forma di intervento di livello statale di tipo unitario che, forse, si adatta meglio al bisogno rispetto ad una devoluzione regionale differenziata. Ma quest'ultima è una osservazione che, condivisa o meno che sia, logicamente concerne un momento successivo, ossia quello dell'individuazione delle materie che la singola Regione chiedesse di devolvere a sé stessa.

Seguono indicazioni di dettaglio nei paragrafi da 3 a 6.

### **1. Segue. Indicazioni della Commissione UE**

La Commissione, anche nei recenti orientamenti adottati nel 2023<sup>10</sup>, ha fornito i criteri di massima per individuare le aree in cui può dirsi sussistente un fallimento di mercato e/o può giustificarsi un intervento pubblico preordinato a favorire lo sviluppo delle reti, in ragione della qualità del servizio offerta agli utenti finali (misurata sulla base di diversi parametri, tra cui la latenza, vale a dire il tempo impiegato da un *bit* nel percorrere una certa distanza).

Più precisamente, la Commissione individua le seguenti categorie di aree:

- a) Aree nere: *“le aree in cui sono presenti almeno due reti fisse ultraveloci o tali reti sono programmate in modo credibile entro l’orizzonte temporale di riferimento”*.

Secondo la Strategia italiana del 2015, nelle aree nere almeno due operatori di mercato hanno programmato nel successivo triennio investimenti per la realizzazione della banda ultra larga e, più recentemente, per la realizzazione di reti in banda ultraveloce al gigabit<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. Comunicazione recante *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a favore delle reti a banda larga* (in GU UE 2023/C 36/01).

<sup>11</sup> Sul punto, si veda la *“Strategia Italiana per la Banda Ultralarga “Verso la Gigabit Society”*”, 25 maggio 2021.

- b) Aree grigie: *“le aree in cui è presente solo una rete fissa ultraveloce o tale rete è programmata in modo credibile entro l’orizzonte temporale di riferimento”*.

Secondo la Strategia italiana del 2015, nelle aree grigie solo un operatore di mercato intende effettuare investimenti per la realizzazione della infrastruttura e, più recentemente, per la realizzazione di reti in banda ultraveloce al gigabit.

- c) Aree bianche: *“le aree in cui non è presente alcuna rete fissa ultraveloce né tale rete è programmata in modo credibile entro l’orizzonte temporale di riferimento”*.

Le aree bianche sono quindi aree *“a fallimento di mercato”*, dove il mercato non è in grado di organizzare interventi sulla rete a banda larga, che consentano agli utenti finali una velocità di scaricamento di almeno 1 Gbps e una velocità di caricamento di almeno 150 Mbps<sup>12</sup>. In altri termini, nessun operatore di mercato dichiara di voler investire per la realizzazione della infrastruttura nei successivi tre anni.

## **2. Segue. Il piano nazionale per lo sviluppo della banda larga**

La Strategia Italiana per la Banda Ultra larga del 2015 definisce *“gli obiettivi, le modalità di attuazione degli interventi, gli aspetti tecnici, i requisiti minimi di copertura, le aree candidate all’intervento, la stima del fabbisogno complessivo per la costruzione dell’infrastruttura passiva abilitante l’offerta di servizi a banda ultralarga basati su velocità di connessione uguale o maggiore di 30 Mbps e 100 Mbps”*.

Nel dettaglio, il territorio nazionale italiano è stato suddiviso e catalogato da Infratel S.p.A. in quattro clusters (A, B, C e D) in base alla concentrazione del territorio, alle sue caratteristiche morfologiche, alla densità di imprese e presenza di infrastrutture in banda ultra larga e in base alla complessità delle infrastrutture innovative e dei

---

<sup>12</sup> Il 3 aprile 2019 la Commissione europea ha approvato definitivamente il “grande progetto nazionale banda ultralarga – Aree bianche” per un costo ammissibile pari a 941 milioni di euro.



relativi costi. In particolare, anche tenendo conto dei piani di investimento degli operatori privati, il territorio nazionale è definito dalla seguente mappatura<sup>13</sup>:

- a) Cluster A corrispondente alle aree nere NGA (*Next Generation Access*)<sup>14</sup> secondo la definizione degli Orientamenti della Commissione Europea: territorio caratterizzato dal miglior rapporto costi-benefici e il maggior interesse di intervento per gli operatori privati in infrastrutture innovative, che consentano l'*upgrade* da reti a 30Mbps a reti ultraveloci a 100Mbps.

In questo cluster non è previsto nessun intervento pubblico;

- b) Cluster B corrispondente alle aree grigie NGA secondo la definizione degli Orientamenti: territorio in cui un operatore ha realizzato o realizzerà un investimento in rete a banda ultra-larga ad almeno 30Mbps. A differenza del cluster A, le condizioni di mercato non sono tali da assicurare una remunerazione dell'investimento in reti a 100Mbps.

In questo cluster la Strategia italiana per la banda ultra-larga prevede un limite ai fondi stanziati dall'intervento pubblico pari al 70% del valore d'investimento. L'impiego di risorse pubbliche è previsto nelle forme di: strumenti finanziari per l'accesso al debito, misure di defiscalizzazione, contributi a fondo perduto con eventuale e minima partecipazione pubblica.

- c) Cluster C corrispondente ad alcune aree bianche NGA secondo la definizione degli Orientamenti: è un'area "a fallimento di mercato" in cui non vi sono operatori privati disponibili a investire autonomamente nell'infrastruttura innovativa delle reti a 100Mbps. In questo cluster la Strategia italiana per la banda ultra-larga prevede un parziale

---

<sup>13</sup>Sul punto, si veda "La Strategia italiana dal 2015 e la sua realizzazione", focus del 30.11.2021 della Camera dei deputati, reperibile al seguente link: [La Strategia italiana del 2015 e la sua realizzazione \(camera.it\)](#)

<sup>14</sup>Si tratta di reti a banda ultra larga, ossia in grado di fornire una velocità di connessione effettiva in *download* di almeno 30Mbit/s.

coinvolgimento del mercato privato solo a fronte di un importante incentivo statale del 70% del limite del valore d'investimento;

- d) Cluster D corrisponde alle rimanenti aree bianche NGA sempre secondo la definizione degli Orientamenti: è un'area "a fallimento di mercato" per le caratteristiche di scarsa densità abitativa e di dislocazione frastagliata, in cui la connettività a 30Mbps può essere garantita solo dall'intervento diretto dello Stato.

L'infrastruttura viene realizzata mediante l'intervento pubblico, rimanendo di proprietà pubblica. Un intervento pubblico in tali aree, stimolando l'ingresso nel mercato di nuovi operatori di reti e servizi, oltre che fungendo da volano per l'economia, si è reso dunque necessario per correggere disuguaglianze sociali e geografiche generate dall'assenza d'iniziativa privata da parte delle imprese.

Per garantire il raggiungimento degli obiettivi comunitari, si è reso necessario intervenire con maggiori risorse e nuove misure di aiuto, estendendo anche alle aree nere e grigie NGA un intervento che permetta "*un importante salto di qualità per la realizzazione di reti NGA ultraveloci*".

I tre principali modelli di intervento pubblico per favorire l'ulteriore sviluppo delle reti NGA sono:

- Modello A: Modello diretto. L'affidamento dei lavori avviene mediante gara ad evidenza pubblica da esperire attraverso Infratel. Al completamento delle opere, la proprietà delle infrastrutture rimane interamente pubblica;
- Modello B: Partenariato Pubblico e Privato.
- Modello C: Modello a contributo. Il contributo può avere diverse forme: contributo per la realizzazione di impianti, contributo per acquisizione di servizi, fondo di garanzia, sgravi fiscali e incentivo all'attivazione del servizio a banda ultra larga (*voucher*) che viene riconosciuto soltanto all'utente finale e non all'operatore

### 3. La Strategia Italiana per la Banda Ultra larga “Verso la Gigabit Society” 2021

La Strategia Italiana per la Banda Ultra larga “Verso la Gigabit Society”, oltre a prevedere il completamento del Piano “Aree Bianche” e del “Piano Voucher” prevede la realizzazione di altri cinque Piani.

	Piano	Aree di intervento	PNRR
1	Italia a 1 Giga	Aree nere e grigie NGA	3.863,5
2	Italia 5G	a) Corridoi 5G	420

		b) 5G-ready strade extra urbane	600
		c) Aree No 5G/4G	1000
3	Scuole connesse		261
4	Sanità connessa		501,5
5	Isole minori	Aree bianche NGA	60,5
		TOTALE	6.706,5

**Tabella 2 – ripartizione dei fondi per i Piani previsti dal PNRR (in milioni di euro).**

1. Il Piano “Italia a 1 Giga” mira a fornire connettività a 1 Gbit/s in *download* e 200 Mbit/s in *upload* nelle aree a fallimento di mercato grigie e nere NGA. In particolare, la misura, con uno stanziamento di circa 3,8 miliardi di euro, mira a coprire le unità immobiliari che a seguito della mappatura in corso risulteranno non coperte (attualmente e nei prossimi anni) da reti in grado di fornire in maniera affidabile almeno 100 Mbit/s in download;
2. Il Piano “Italia 5G” ha l’obiettivo di incentivare la diffusione di reti mobili 5G nelle aree a fallimento di mercato, al fine di soddisfare il fabbisogno di connettività mobile;

3. Il Piano “Scuole Connesse” prevede la copertura con connettività a 1Gbit/s e la fornitura dei servizi di gestione e manutenzione. L’intervento pubblico ha già previsto la fornitura della connessione al 78% degli edifici delle scuole secondarie di primo e secondo livello del territorio nazionale e, nelle aree bianche, anche il collegamento di tutti i plessi delle scuole primarie e dell’infanzia;
4. Il Piano “Sanità Connessa” mira a fornire connettività a banda ultra larga a 1 Gbit/s a circa 12.280 strutture sanitarie in tutto il Paese. La misura verrà implementata attraverso modelli di investimento diretto. La nuova rete sarà interamente finanziata e di proprietà dello Stato e sarà gestita da uno o più operatori, scelti sulla base di un processo di selezione competitivo, aperto, trasparente e non discriminatorio;
5. Piano “Isole Minori” mira a fornire connettività adeguata a 18 isole minori oggi prive di collegamenti con fibra ottica con il continente. La misura sarà attuata mediante modelli di intervento diretto. La nuova rete sarà interamente finanziata e di proprietà dello Stato e sarà gestita da uno o più operatori, scelti sulla base di un processo di selezione competitivo, aperto, trasparente e non discriminatorio.

A questi Piani, si aggiunge il completamento del:

6. Piano “Aree bianche”, il cui obiettivo è quello di portare Internet veloce nelle zone a fallimento di mercato con un intervento di circa 2,8 miliardi di euro tra risorse FSC (Fondo Sviluppo e Coesione), FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale). Il Piano prevede inoltre che a conclusione dei lavori sia garantito il collegamento con reti abilitanti ai servizi over 100Mbit/s di tutte le sedi della Pubblica Amministrazione e di tutte le aree industriali ricadenti nelle aree bianche;

7. Piano “*Voucher*” che prevede uno stanziamento al fine di ampliare il numero di famiglie e imprese che usufruiscono dei servizi digitali utilizzando reti ad alta velocità ad almeno 30Mbit/s.

## **6. Segue. Fonti normative**

- d.lgs. n. 259 del 2003, articolo 22 sulla mappatura geografica delle installazioni di rete e dell’offerta di servizi di connettività. In particolare, al comma 4 si attribuisce al Ministero delle Imprese e del Made in Italy la competenza nel realizzare una mappatura geografica che includa le informazioni di previsione sulla copertura delle reti a banda larga, comprese le reti ad altissima capacità e gli importanti aggiornamenti o estensioni delle reti a una velocità di *download* di almeno 100 Mbps, all’interno del territorio nazionale. Al comma 5, si prevede invece, che il Ministero designi le aree in cui nessuna impresa o autorità pubblica ha installato o intende installare una rete ad altissima capacità o realizzare sulla sua rete importanti aggiornamenti o estensioni che garantiscano prestazioni pari a una velocità di *download* di almeno 100Mbps.
- d.lgs. n. 259 del 2003, articolo 94 sul servizio universale di accesso a internet a banda larga e a servizi di comunicazione vocale a prezzi accessibili.
- Legge n. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014) articolo 1, comma 6: determina la dotazione aggiuntiva del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC);
- Legge n. 160/2019, articolo 1 comma 311: assegnazione delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione a determinati comuni;
- Legge n. 190/2014 (legge di Stabilità 2015) articolo 1 comma 703: utilizzazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC);
- Delibera CIPE Comitato Interministeriale per la programmazione economica n.65/2015 sul Piano di investimenti per la diffusione della banda ultra larga e sul Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020 (FSC);

- Legge n. 158/2017, articolo 8: definisce lo sviluppo della rete a banda ultralarga e i programmi di e-government al fine di raggiungere l'obiettivo fissato dall'Agenda digitale europea;
- Decreto Ministeriale n. 110/2019: nell'ambito del Piano di investimenti per la diffusione della banda larga approva il programma di supporto alle tecnologie emergenti 5G, in attuazione della delibera CIPE n. 61/2018, lettera c);
- Decreto-legge n. 123 del 2019, articolo 9 *duodecies* che, nell'ambito del rilancio turistico, culturale ed economico dei territori colpiti dagli eventi sismici del 2016, programma interventi e servizi di rete e di connettività, anche attraverso la banda larga per i cittadini e le imprese;
- Decreto-legge n. 34 del 2020, articolo 239 che istituisce il Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione destinato alla copertura delle spese per gli interventi, per gli acquisti di beni e di servizi, per le misure di sostegno e per le attività di assistenza tecnica della Strategia italiana per la banda ultra larga;
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 203/2022 sul riparto delle risorse del Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione: stabilisce il secondo riparto di risorse per l'anno 2021 e il riparto di risorse per l'anno 2022;
- Delibera CIPE Comitato Interministeriale per la programmazione economica n. 9/2022 sul Fondo di Sviluppo e Coesione definisce gli interventi su reti ultraveloci PNRR.
- Decreto-legge n. 187 del 2022, articolo 2 *bis* sulle misure a tutela degli interessi nazionali nel settore delle comunicazioni: individua gli standard tecnici per i cavi in fibra ottica a cui devono attenersi gli aggiudicatari dei bandi per la realizzazione dell'infrastrutture di rete;
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 29/2022, articolo 1 sull'individuazione degli interventi di particolare criticità e urgenza. Il

comma 2, specifica i motivi che giustificano gli interventi a carattere di necessità e urgenza. In particolare, la lettera b) del comma 2 prevede che *“si rende necessario riportare con urgenza la popolazione a normali condizioni di vita, mettendo in sicurezza il territorio attraverso l’eliminazione di dissesti che interessano l’ambito urbano, ripristinando la rete viaria, i cui danni rendono disagevole la circolazione di persone e mezzi, compresi quelli che devono provvedere alla ricostruzione dell’abitato, nonché riattivando le infrastrutture a rete necessarie a garantire i servizi essenziali, oggi fortemente compromessi con riguardo sia alla rete idrica di approvvigionamento, alla rete di smaltimento delle acque bianche e nere, sia alla rete elettrica e di illuminazione pubblica, alla rete di distribuzione del gas, alla banda ultra larga, e alla rete telefonica”*

## **7. Ricerca e fondi di ricerca**

Il sottogruppo propone di individuare altrettanti diritti civili e sociali nonché l’esigenza di una omogeneità di fondo che richiede una non diminuzione di quanto ad oggi garantito dallo Stato anche nella materia Ricerca e Innovazione.

Lo sforzo di sintesi può portare all’individuazione di indicatori abbastanza significativi da permettere di misurare realmente i gap esistenti nei territori ma allo stesso tempo non troppo analitici da ingessare il processo di analisi, valutazione e successivamente compensazione, ha portato a individuare tre possibili aree di intervento.

Si propone questa indicazione di massima, anche al fine di identificare alcuni possibili “prototipi”:

1. Gli investimenti dello Stato in infrastrutture di ricerca;
2. Gli aiuti di Stato erogati per supportare gli investimenti delle aziende in Ricerca Industriale e trasferimento tecnologico;
3. Il supporto nell’ottenimento e nel mantenimento di strumenti di tutela della proprietà industriale (Brevetti e privative).

Sono indicatori definibili e misurabili e per i quali esistono già oggi accurati processi di rilevazione statistica su cui appoggiarsi, il processo di definizione dell'indicatore (e prima ancora del fabbisogno) non è univoco tra i tre e mentre per le infrastrutture si potrà facilmente valutare i valori storici assoluti di investimento come primo dato di riferimento negli altri due casi, soprattutto per quanto concerne gli aiuti di Stato tale valutazione dovrà essere ponderata con due fattori, il livello di investimento dei territori nell'ambito della Ricerca applicata e la capacità di utilizzo, con risultati positivi, dell'aiuto concesso.

La definizione del fabbisogno, pertanto, non potrà essere un valore assoluto ma sarà certamente un valore comparato, che rapporta l'intervento economico pubblico con il livello di capacità autonoma del sistema economico di investire.

I dati necessari sono reperibili tutti sia tramite ISTAT che tramite i sistemi di rilevamento di opencoesione e pertanto nella definizione dei fabbisogni avremmo a disposizione fonti certificate e terze.

Si valuta che senza misurare il fabbisogno di un territorio in termini di sostegno alla ricerca applicata si rischia di ridurre uno dei fattori di maggiore importanza in termini di politiche di coesione tra i territori, rischiando di aumentare in maniera importante i divari tra aree del paese in materia di sviluppo economico.

## **8. Segue. Indicazione puntuale interventi dello Stato su Ricerca scientifica e tecnologica corrispondenti ad altrettanti LEP**

1. Indirizzo, programmazione e coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica nazionale;

2. promozione e sostegno della ricerca delle imprese.

Nell'ambito della ricerca scientifica e tecnologica sono garantite le seguenti attività

1. Per quanto concerne l'indirizzo, la programmazione e il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica nazionale:

1.a. gestione del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST);



1.b. promozione della collaborazione tra i soggetti pubblici della ricerca e tra questi ed i soggetti privati, anche al fine di incentivare lo sviluppo di clusters tecnologici nazionali e di laboratori pubblico-privati;

1.c. valorizzazione e promozione della ricerca scientifica e applicata e l'innovazione, anche attraverso attività di tipo sperimentale, nonché progetti e impianti pilota, anche al fine di promuovere uno sviluppo agricolo e rurale sostenibile e di utilizzare a scopi produttivi e di tutela le zone marginali e svantaggiate del territorio nazionale e i sistemi acquei; individuazione processi produttivi e tecniche di gestione innovativi anche attraverso miglioramenti genetici ed applicazione e controllo delle biotecnologie;

2. Per quanto concerne la promozione e il sostegno della ricerca nelle imprese:

2.a. agevolazione della ricerca delle imprese e di altri soggetti pubblici e privati in ambito nazionale anche sulla base di accordi internazionali;

2.b. valorizzazione e promozione della ricerca scientifica e applicata e l'innovazione, anche attraverso attività di tipo sperimentale, nonché progetti e impianti pilota, anche al fine di promuovere uno sviluppo agricolo e rurale sostenibile e di utilizzare a scopi produttivi e di tutela le zone marginali e svantaggiate del territorio nazionale e i sistemi acquei; individuazione processi produttivi e tecniche di gestione innovativi anche attraverso miglioramenti genetici ed applicazione e controllo delle biotecnologie.

Nell'ambito delle attività di cui sub 1 e sub 2 sono garantite le seguenti prestazioni:

1.a.1. gestione del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) di cui all'art. 1, comma 870, del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204;

1.a.2. promozione della collaborazione tra i soggetti pubblici della ricerca e tra questi ed i soggetti privati, al fine di incentivare lo sviluppo di clusters tecnologici nazionali e di laboratori pubblico-privati;

1.a.3. gestione dei rapporti con l'Unione europea, le amministrazioni nazionali

centrali e locali interessate nonché con le parti economiche e sociali ai fini della formulazione, predisposizione e attuazione dei programmi operativi nazionali per la ricerca e l'alta formazione co-finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei e dai fondi nazionali per la politica di coesione (Fondo per lo sviluppo e la coesione e Fondo di rotazione);

1.a.4. ricerca scientifica in materia sanitaria;

1.a.5. promozione, sviluppo, monitoraggio e valutazione dei risultati nel campo della ricerca scientifica e tecnologica in materia sanitaria e dei processi sperimentali per l'innovazione;

1.a.6. finanziamento e cofinanziamento pubblico-privato della ricerca in sanità;

1.a.7. valorizzazione del talento e impulso, anche attraverso la collaborazione con altri enti italiani, esteri e internazionali, all'inserimento dei ricercatori in sanità;

1.a.8. promozione e supporto alla creazione di reti di eccellenza di ricerca e di assistenza, anche attraverso l'individuazione di criteri e indicatori internazionalmente riconosciuti e loro inserimento nelle reti nazionali e internazionali di alta specialità e tecnologia;

1.a.9. progetti di ricerca, sviluppo e innovazione per la transizione ecologica e circolare negli ambiti del Green New Deal italiano;

2.a.1. agevolazione della ricerca delle imprese e di altri soggetti pubblici e privati in ambito nazionale anche sulla base di accordi internazionali;

2.a.2. gestione dei rapporti con l'Unione europea, le amministrazioni nazionali centrali e locali interessate nonché con le parti economiche e sociali ai fini della formulazione, predisposizione e attuazione dei programmi operativi nazionali per la ricerca e l'alta formazione co-finanziati dai fondi strutturali e di investimento europei e dai fondi nazionali per la politica di coesione (Fondo per lo sviluppo e la coesione e Fondo di rotazione);

2.a.3. completamento degli interventi speciali nelle aree meridionali, anche ai sensi della normativa relativa agli interventi straordinari nel mezzogiorno;

2.a.4. finanziamento e cofinanziamento pubblico-privato della ricerca in sanità;

- 2.a.5. politiche di sviluppo per l'innovazione tecnologica nei settori produttivi;
- 2.a.6. politiche di incentivazione per la ricerca applicata e l'alta tecnologia;  
politiche per la promozione e lo sviluppo del commercio elettronico;
- 2.a.7. fondo crescita sostenibile (art. 23 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134);
- 2.a.8. fondo finalizzato all'erogazione dei contributi alle imprese che partecipano alla realizzazione dell'importante progetto di interesse comune europeo (IPCEI) sulla microelettronica (art 1, comma 203, della legge n. 145 de 2018, successivamente modificato e integrato dall'articolo 1, comma 232, della legge n. 160 del 2019);
- 2.a.9. fondo Nazionale Innovazione (articolo 1, comma 116 e seguenti della legge 30 dicembre 2018 n. 145);
- 2.a.10. finanziamenti per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature da parte del-le piccole e medie imprese (articolo 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98; articolo 21, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34);
- 2.a.11. fondo di garanzia per le PMI (art 2, comma 100, lettera a) della Legge 662/96);
- 2.a.12. fondo per il sostegno alla transizione industriale (articolo 1, comma 478, della legge 30 dicembre 2021, n. 34);
- 2.a.13. fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa (articolo 43 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34);
- 2.a.14. fondo per interventi volti a favorire lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di intelligenza artificiale, *blockchain* e *internet of things* (articolo 1, comma 226, della legge 30 dicembre 2018, n. 145);
- 2.a.15. intervento agevolativo a sostegno di progetti di ricerca e sviluppo per la riconversione dei processi produttivi nell'ambito dell'economia circolare (articolo 26 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58);
- 2.a.16. fondo per il trasferimento tecnologico (articolo 42, comma 1 del decreto-

legge 19 maggio 2020, n. 34);

2.a.17. fondo per la ricerca e lo sviluppo industriale biomedico (articolo 1, comma 951, della legge 30 dicembre 2021 n. 234);

2.a.18. misure di sostegno e di reindustrializzazione in attuazione del piano di risanamento della siderurgia (Legge 15 maggio 1989, n. 181);

2.a.19. agevolazioni dirette a sostenere la realizzazione dei progetti di trasformazione tecno-logica (articolo 29, commi da 5 a 8, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34);

2.a.20. nuove imprese a tasso zero (decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, al capo 0I, titolo I);

2.a.21. voucher per l'acquisto di prestazioni consulenziali di natura specialistica finalizzate a sostenere i processi di trasformazione tecnologica e digitale attraverso le tecnologie abilitanti previste dal Piano nazionale impresa 4.0 e di ammodernamento degli assetti gestionali e organizzativi dell'impresa, compreso l'accesso ai mercati finanziari e dei capitali (articolo 1, commi 228, 230, e 231, della legge 30 dicembre 2018 n. 145);

2.a.22. buono per la partecipazione a manifestazioni fieristiche internazionali organizzate in Italia (articolo 25-bis del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91);

2.a.23. fondo a sostegno dell'impresa femminile (art. 1, commi 97 e ss. della Legge 30 dicembre 2020, n. 178);

2.a.24. agevolazioni, in favore di start-up, sotto forma di contributi a fondo perduto finalizzate all'acquisizione di servizi prestati da parte di incubatori, acceleratori, *innovation hub*, *business angels* e altri soggetti pubblici o privati operanti per lo sviluppo di imprese innovative (decreto del Ministro dello sviluppo economico 18 settembre 2020 in attuazione dell'articolo 38, comma 2-bis, del decreto-legge n. 34 del 2020);

2.a.25. fondo per le PMI creative (articolo 1, comma 109, della legge 30 dicembre 2020, n. 178);

2.a.26. fondo per l'intrattenimento digitale (articolo 38, comma 12 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34).

## **9. Diritto allo studio universitario. Brevi considerazioni**

Salvo a verificare il riparto di competenze tra i sottogruppi, si inserisce in questo paragrafo finale un sintetico preliminare riferimento al diritto allo studio universitario, in ordine a cui esiste previsione normativa ad hoc.

L'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2012 attribuisce infatti allo Stato la competenza esclusiva sulla determinazione dei LEP in materia di diritto allo studio universitario, per garantirne l'uniformità su tutto il territorio nazionale.

Gli artt. 7 e 8 del d.lgs. prevedono la determinazione da parte del MUR (di concerto con MEF, d'intesa con Conferenza Stato Regioni, sentito il CNSU) dell'importo e dei requisiti di eleggibilità per l'accesso alle borse di studio con riferimento a criteri relativi al merito e alla condizione economica degli studenti. La definizione dei LEP è anche propedeutica all'avvio dell'attività dell'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario<sup>15</sup> che è chiamato a svolgere un'attività di monitoraggio sulle misure che tutelano il diritto allo studio, in attuazione degli articoli 3 e 34 della Costituzione, e dunque ai provvedimenti finalizzati a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'uguaglianza dei cittadini nell'accesso all'istruzione superiore e in particolare a consentire ai capaci e meritevoli anche se privi di mezzi di raggiungere i gradi più alti degli studi.

In via preliminare vanno quindi tenuti in conto due profili:

- quello della perimetrazione del campo di competenza del sottogruppo con riguardo alla materia del diritto allo studio (formalmente non ricompresa nella suddivisione funzionale) ovvero di una sua "attrazione" per contiguità;
- quello, forse logicamente ancor precedente, che scaturisce anche dalle considerazioni svolte anche in altri Gruppi, laddove si ritenga di delineare l'ambito di analisi del Comitato a fronte di materie per le quali sussistano

---

<sup>15</sup>L'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario istituito dall'art. 20 del d.lgs. n. 68 del 2012 deve creare un sistema informativo, correlato a quelli delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'attuazione e il monitoraggio dell'attuazione del diritto allo studio. Inoltre, deve procedere ad analisi, anche attraverso incontri con le altre Istituzioni, sui criteri e le metodologie adottate, per la valutazione dei costi di mantenimento agli studi, nonché dei risultati ottenuti. A seguito di tale attività deve presentare al Ministro proposte per migliorare l'attuazione dei LEP e, presentare ogni anno, una relazione annuale al Ministro sull'attuazione del diritto allo studio a livello nazionale

fonti previsionali e percorsi ad hoc (come anche nel caso in questione, pur non essendo stata data attuazione concreta alla previsione normativa).

In attesa che vengano definiti tali profili, preliminare pare comunque opportuno svolgere sinteticamente specifiche considerazioni anche sorrette da prime valutazioni economico finanziarie.

### **I principi costituzionali ed il quadro normativo (cenno)**

Come noto, la Costituzione, tra i propri princìpi fondamentali, al secondo comma dell'art. 3, assegna alla Repubblica il compito di eliminare gli ostacoli, di ordine economico e sociale che, limitando di fatto l'uguaglianza e la libertà dei cittadini, non permettono il pieno sviluppo della persona umana. In materia di istruzione, tale precetto di ordine generale è stato ulteriormente specificato negli articoli 33 e 34 della Costituzione: in particolare, il diritto allo studio trova esplicito fondamento negli ultimi due commi dell'art. 34 della Carta costituzionale che sanciscono per i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi, prevedendo che la Repubblica renda effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze.

Non sussistono dunque dubbi sulla riconduzione di diritto allo studio all'ambito dei diritti e sociali costituzionalmente garantiti, come del resto confermato dal d.lgs. n. 68 del 29 marzo 2012 che, in attuazione della delega prevista dall'art. 5 della legge n. 240 del 30 dicembre 2010, ha disposto la "Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti".

Il d.lgs. n. 68 del 2012, in particolare agli artt. 2 e 3, ha previsto vari servizi e strumenti funzionali al dimensionamento del DSU e dunque utili alla individuazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP) al fine di garantire il diritto allo studio sull'intero territorio nazionale, attraverso l'apporto dei diversi soggetti istituzionali coinvolti.

Nell'ambito del riparto di competenze delineato con il citato intervento normativo, risulta attribuita allo Stato la competenza esclusiva in materia di

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP); rientra invece nelle prerogative delle Regioni a statuto ordinario<sup>16</sup> la competenza esclusiva in materia di diritto allo studio, assumendo le decisioni e attivando gli interventi idonei al concreto ed effettivo esercizio di tale diritto<sup>17</sup>.

In particolare, al fine di garantire l'erogazione dei LEP in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, l'art. 7, comma 7, ha previsto che il MUR, con proprio decreto emanato di concerto con il MEF, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentito il Consiglio nazionale degli studenti universitari, determini l'importo standard della borsa di studio da assicurare a tutti gli studenti aventi i requisiti di eleggibilità previsti dall'articolo 8, nei limiti delle risorse disponibili.

Attualmente, il suddetto decreto attuativo è ancora in fase di predisposizione ed è oggetto di approfondimento da parte di un Tavolo tecnico interistituzionale costituito da tutti i soggetti istituzionali coinvolti<sup>18-19</sup>. Ferma la opportunità di acquisire le proposte già elaborate, a titolo di primo approccio possono essere individuate le aree di intervento del diritto studio universitario tenendo conto dei segmenti in cui già si svolgono interventi pubblici a sostegno:

---

<sup>16</sup> Alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano viene riconosciuto un maggiore spazio di manovra rispetto alle competenze ad esse spettanti sulla base dei rispettivi statuti, tenuto conto dei LEP.

<sup>17</sup> Inoltre, secondo quanto prescritto dall'art. 12, è compito del Ministero dell'università e della ricerca (MUR), d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso l'utilizzo di specifiche risorse, favorire e sostenere accordi di programma e protocolli di intesa per favorire il raccordo tra le diverse istituzioni preposte al successo formativo degli studenti e potenziare la tipologia di servizi e interventi posti in essere dalle stesse.

<sup>18</sup> Corte dei conti sezioni, riunite in sede di controllo referto sul sistema universitario 2021 in assenza della definizione dei LEP e dell'adozione del citato decreto attuativo, continuano ad applicarsi le disposizioni relative ai requisiti di merito e di condizione economica indicate dal dPCM 9 aprile 2001. Per i requisiti di merito si utilizzano come parametro i crediti formativi universitari (CFU), mentre le condizioni economiche dello studente sono individuate sulla base dell'indicatore ISEE. Sono, altresì, previste, come modalità integrative di selezione, l'Indicatore della situazione economica all'estero e l'Indicatore della situazione patrimoniale equivalente. I limiti massimi di ciascun indicatore – entro cui regioni, province autonome e università possono fissare la soglia massima – sono aggiornati annualmente con decreto ministeriale. Per quanto riguarda i livelli essenziali delle prestazioni in materia di borse di studio, per ciò che attiene più specificamente alla determinazione del quantum da erogare, il decreto legislativo all'art.7, comma 7, prevede che con cadenza triennale con decreto emanato dal MUR di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni e sentito il parere del Consiglio nazionale degli studenti universitari, l'importo da corrispondere agli studenti beneficiari deve dipendere dalle differenze territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi. Tale importo deve essere calcolato, in maniera separata per gli studenti fuori sede, pendolari o in sede e in relazione alle componenti di costo relative al materiale didattico, trasporti, ristorazione, alloggio e accesso alla cultura

<sup>19</sup> Nelle more dell'adozione del decreto, l'articolo 12 del decreto-legge n. 152 del 2021 ha previsto – in deroga al richiamato art. 7, comma 7 – che un decreto fissi il valore delle borse di studio per il periodo di riferimento del PNNR; in tal senso ha provveduto il DM 17 dicembre 2021 n. 1320.



- Borse di studio
- Prestito d'onore (anche aggiuntivo alla borsa di studio)
- Esonero dalla contribuzione
- Servizi abitativi: collegi e residenze universitarie
- Fondo per il merito
- Borse di mobilità - mobilità interna e con l'estero.

Si tratta, come detto, di prime indicazioni da confrontare con l'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2012 (*Strumenti e servizi per il conseguimento del successo formativo*), nonché con le elaborazioni del citato gruppo operante presso il MUR per le quali si rinvencono già misure e dati di utilizzo, corredati da elementi conoscitivi anche sui diversi territoriali (cfr. diversi studi a partire anche dalle relazioni della Corte dei conti, del MEF sulla spesa statale regionalizzata, dell'UPB).

### **Le risorse finanziarie**

Le borse di studio e i prestiti d'onore sono finanziati principalmente dallo Stato attraverso il Fondo Integrativo Statale – FIS, cui si aggiungono le risorse provenienti dalla tassa regionale per il diritto allo studio a carico della generalità degli studenti (esclusi i beneficiari delle borse di studio) e da fondi propri delle Regioni per la quota prevista (40 per cento del Fondo integrativo statale).

In una prima ricognizione può essere di aiuto la lettura delle risorse statali destinate, utilizzando le potenzialità derivanti dalla impostazione del bilancio per missioni e programmi. Si rinviene in proposito la *Missione (23) "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria"*, cui si riconducono le risorse per il diritto allo studio, per il sistema universitario e per le Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica. La missione è articolata in cinque programmi, di cui destinatario della parte più cospicua delle risorse finanziarie stanziare è il programma "Sistema universitario e formazione post-universitaria" che assorbe l'87 per cento delle risorse della missione.

In questo programma sono ricomprese le azioni relative al sostegno agli studenti tramite borse di studio e prestiti d'onore, alla promozione di attività culturali, sportive

e ricreative presso università e collegi universitari, alla realizzazione o ristrutturazione di alloggi per studenti universitari, oltre alle spese di personale per il programma. In riferimento al sostegno al diritto allo studio universitario (DSU) le risorse previste hanno finanziato le borse di studio e le iniziative per favorire la mobilità degli studenti, nella forma di interventi di equità e di mobilità sociale.

Strumento centrale è rappresentato dal Fondo Integrativo Statale (FIS) per la concessione delle borse di studio, che nel 2022, ha rappresentato il 70 per cento dello stanziamento definitivo dell'intero citato programma<sup>20</sup>. Va poi considerato che grazie al PNRR, a partire dall'anno accademico 2022, le risorse disponibili per le borse di studio per studenti universitari sono aumentate<sup>21</sup>. Non è da trascurare, infine, l'apporto dei fondi europei PON "Ricerca e Innovazione" 2014-2020 (Azione IV.3 "Borse di studio per studenti meritevoli e in condizione di difficoltà economica") destinati alle regioni del Mezzogiorno.

In sintesi, tre sono le tipologie di risorse che contribuiscono all'azione di rafforzare il diritto allo studio nel 2022: i fondi statali, il PNRR e il PON. Cui si aggiungono, come detto, le risorse regionali.

Tra le risorse finanziarie per il diritto allo studio vi sono da annoverare anche quelle che la legge di bilancio 2022 ha vincolato alla "no-tax area" ovvero per l'esonero totale e parziale dalle tasse universitarie per studenti meritevoli o provenienti da ambienti familiari socio-economici svantaggiati.<sup>22</sup>

Conclusivamente sul punto si ritiene - premessa la indiscutibile afferenza ai diritti civili e sociali del DSU - la opportunità, previa verifica della competenza interna

---

<sup>20</sup> La legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 519) lo ha incrementato di 70 milioni portando l'importo del fondo a 307,8 milion. Cfr. amplius, Corte Dei Conti - Sezioni riunite in sede di controllo Relazione sul rendiconto generale dello Stato es. 2022

<sup>21</sup> Come si legge nella citata Relazione sul rendiconto generale dello Stato es. 2022 , è da rilevare come il miglioramento nel livello di prestazioni raggiunte con le risorse del PNRR e fissate nel decreto-legge n. 1320 del 2021, sarà garantito per gli anni successivi grazie alle risorse ordinarie: la legge di bilancio n. 197/2022 (legge di bilancio 2023), infatti, ha stanziato per gli anni 2024 e 2025 risorse aggiuntive per il FIS pari a 250 milioni annui per garantire un livello di prestazioni almeno pari a quello garantito dalle risorse del PNRR.

<sup>22</sup> Queste risorse sono state erogate direttamente alle università attraverso il Fondo di Funzionamento Ordinario (FFO) (165 milioni) e attraverso il Fondo per il funzionamento delle AFAM (8 milioni), attingendo a risorse del Next Generation EU. Si tratta del rimborso per il mancato introito sulle tasse universitarie. Un ulteriore intervento introdotto dalla legge di bilancio 2022 è il fondo di 2 milioni per il rimborso delle spese sanitarie degli studenti fuori sede con ISEE inferiore a 20 mila euro.

del Gruppo (cfr. scheda 7 e relativa ricognizione normativa), acquisire dall'amministrazione competente gli elementi utili tratti del lavoro dei tavoli interistituzionali di cui si fa cenno per considerare metodologie e modalità suscettibili di essere riprese dal Comitato. Anche su questa base sarebbe possibile ricostruire - analogamente a quanto emerso in altri Gruppi - ambiti funzionali cui ricondurre le prestazioni da garantire in maniera uniforme e dunque da associare ai LEP.

## **Sottogruppo n. 5 - Tutela della salute – Alimentazione - Ordinamento sportivo**

In linea generale il Sottogruppo ricorda che i LEP esprimono il patto fiduciario tra cittadini e pubblica Amministrazione, esplicitando i diritti che quest'ultima è tenuta a garantire: si tratta, cioè, di un imprescindibile strumento di garanzia dei diritti delle persone, grazie al quale l'Amministrazione viene messa di fronte alle sue responsabilità.

Non si ritiene che il CLEP possa (proporre di) ampliare e, men che meno, ridurre il novero dei diritti riconosciuti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti. Né, del resto, l'art. 116 Cost. e la legge di bilancio 2023, istitutiva del CLEP, prevede tale possibilità.

Appare in proposito opportuno ricordare il passaggio della nota sent. Corte cost., n. 88 del 2003, in cui si evidenzia che con i LEP la Costituzione consegna al legislatore *“un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto”* e che *“la conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori”*.

In conclusione, di questi rilievi preliminari, ferma la necessità di una solida base legislativa per l'individuazione dei LEP, il Sottogruppo n. 5 ritiene che il loro contenuto non possa essere definito con previsioni eccessivamente generali o di principio, poiché il solo fatto che si tratti di prestazioni impone un significativo grado di precisione delle previsioni normative che li concernono, le quali non possono limitarsi a fornire semplici indicazioni delle finalità perseguite. Diversamente opinando si correrebbe anche il rischio di pagare un prezzo in termini di tutela dei diritti su tutto il territorio nazionale e di certezza quanto al loro finanziamento integrale.

Fermo quanto sopra, con riferimento alle tre materie affidategli, il Sottogruppo rileva quanto segue.

### **In tema di tutela della salute**

Come anticipato in due documenti approvati il 29 maggio 2023 e il 9 giugno 2023 e trasmessi al Presidente e alla Segreteria tecnica, il Sottogruppo 5 ritiene che in materia di salute i LEP risultino già determinati. I “LEA” costituiscono infatti, per costante giurisprudenza costituzionale, esplicitazione in quella materia della funzione di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lett. *m*), Cost.

È inoltre tuttora in vigore la disciplina dettata per la revisione dei LEA dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 554 ss., l. n. 208 del 2015), come ricordato anche nella Relazione introduttiva al ddl A.S. n. 615 (c.d. Calderoli).

Il Sottogruppo ritiene, quindi, che il CLEP non sia legittimato né a modificare i LEA, né a individuare a monte di essi altri LEP di natura più generale (o “Superlep”). In tal modo, infatti, si finirebbe per “liberare” le Regioni dagli attuali stringenti vincoli concernenti le prestazioni da fornire, determinando per altro profilo anche una situazione problematica per quelle di esse che, essendo in piano di rientro, non possono andare al di là di quanto previsto nei LEA.

Come chiarito già in occasione della propria riunione del 29 maggio u.s., il Sottogruppo non ritiene di essere legittimato a proporre riduzioni dei livelli delle prestazioni indicate dalla Commissione nazionale aggiornamento LEA operante presso il Ministero della Salute (c.d. Commissione LEA). Ritiene invece che le fonti istitutive del CLEP lo legittimino a suggerire l’individuazione di ulteriori LEP alla luce del quadro normativo vigente. Un esempio significativo è quello delle garanzie delle tempistiche di alcuni procedimenti autorizzatori. Parimenti legittimato a farlo è, ovviamente e a maggior ragione, il Comitato nel suo plenum, che dovrà tenere conto dei collegamenti fra le materie di competenza del Sottogruppo n. 5 e quelle di competenza degli altri.

## **In tema di alimentazione**

La Costituzione parla di alimentazione solamente in riferimento alla potestà legislativa concorrente (art. 117 Cost., comma terzo). All'alimentazione, nondimeno, si riconnettono il diritto al cibo e quello all'acqua. Si tratta di due diritti fondamentali che non sono espressamente richiamati nella Costituzione, ma che possono essere ricondotti:

- a) al diritto alla vita, preconditione per il godimento di ogni altra posizione giuridica soggettiva e, per costante giurisprudenza costituzionale, “primo dei diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dall'art. 2 Cost.” (Corte cost., sent. n. 223 del 1996);
- b) al diritto alla salute (art. 32 Cost.).

La materia dell'alimentazione, per ciò che concerne sia la c.d. *food safety* – cioè la garanzia di un'alimentazione sana e non nociva – sia la c.d. *food security* – cioè la garanzia dell'accesso a quanto è necessario per una corretta alimentazione – presenta pertanto profili connessi al godimento dei diritti civili e sociali protetti dalla Costituzione.

Non risulta che nella materia dell'alimentazione siano stati finora indicati espressamente (e in via generale) dei LEP, con l'eccezione di quelli attinenti a prestazioni che, connesse all'alimentazione, sono state contemplate nei LEA.

Vi sono tuttavia dei riferimenti normativi di cui occorre valutare la rilevanza ai nostri fini, tra i quali il Regolamento (CE) n. 178/2002; i Regolamenti (CE) n. 852/2004 e n. 853/2004; il Regolamento (UE) 2017/625; il d.lgs. n. 193 del 2007 (recante *Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore*); la l. 30 dicembre 2022, n. 197 (“*Legge di bilancio 2023*”). Si segnala, inoltre, la Decisione CE C (2022) 9029 del 1° dicembre 2022, con la quale è stato approvato il Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027.

Occorrerà comunque, in tempi coerenti con la difficoltà del compito, un'attenta verifica caso per caso, in quanto taluni profili della materia, in particolare quelli relativi

alla sicurezza e all'unificazione della circolazione delle merci, vanno considerati riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, anche in virtù di un'interpretazione teleologica dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. r), laddove si richiama la materia "pesi e misure", e lett. h), laddove si richiama la "sicurezza": si pensi, ad esempio, alle previsioni in tema di etichettatura e conservazione dei cibi.

### **In tema di ordinamento sportivo**

La materia "ordinamento sportivo", al pari della materia "alimentazione", ha fatto ingresso in Costituzione con la riforma del Titolo V di cui alla l. cost. 3 del 2001. In prospettiva, poi, sembra ormai imminente la definitiva approvazione di una discussa legge costituzionale (A.C. n. 715-B) che prevede l'inserimento nell'art. 33 Cost. di un ulteriore comma, del seguente tenore: "*La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme*".

Il Sottogruppo ritiene preliminarmente necessario che si assuma in sede plenaria una posizione sull'accezione di attività sportiva che si ritiene di condividere (in essa, peraltro, anche alla luce della suddetta proposta di riforma, sembra rientrare a pieno titolo anche l'attività dilettantistica, pur se svolta individualmente). Sempre in sede plenaria, poi, sarebbe necessario definire meglio l'ambito dell'indagine affidata al Sottogruppo 5, dal momento che tra le materie di sua competenza figura l'"ordinamento sportivo", che è cosa diversa dall'"attività sportiva".

In ordine all'ordinamento sportivo, in ogni caso, sono due i punti fermi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale.

Il primo è costituito dalla forte affermazione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, caratterizzato – come si legge nella sent. Corte cost., n. 160 del 2019 – da una natura "*per taluni profili originaria e autonoma*", dato che "*di un ordinamento giuridico presenta i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria*".

Nella stessa pronuncia, richiamandosi alla precedente sent. Corte cost., n. 49 del 2011, si chiarisce che *“nel quadro della struttura pluralista della Costituzione, orientata all’apertura dell’ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti, anche il sistema dell’organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell’individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18). Con la conseguenza che eventuali collegamenti con l’ordinamento statale, allorché i due ordinamenti entrino reciprocamente in contatto per intervento del legislatore statale, devono essere disciplinati tenendo conto dell’autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice”*.

È quindi da ritenere che l’autonomia dell’ordinamento sportivo costituisca un limite al conferimento alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’art. 116, comma terzo, Cost., poiché sarebbe paradossale garantire l’autonomia nei confronti del potere pubblico statale e non nei confronti di quello regionale.

Il secondo punto attiene ad alcuni profili relativi alla delimitazione del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, in ordine al quale la sent. Corte cost., n. 254 del 2013, richiamandosi anche a pronunce precedenti la riforma del Titolo V, ha affermato che nella materia “ordinamento sportivo” rientra anche la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive e degli strumenti destinati allo *“sviluppo ed alla capillare diffusione della pratica sportiva a tutte le età e tra tutti gli strati della popolazione”*. Lo Stato è competente, in particolare, a programmare e decidere gli interventi sugli impianti e sulle attrezzature necessari per l’organizzazione delle attività sportive agonistiche, mentre le Regioni sono titolari della corrispondente competenza sull’organizzazione delle attività sportive non agonistiche (sent. n. 517 del 1987).



In questo senso, occorre interrogarsi sulla riconducibilità di quanto disposto dal recente decreto legislativo in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi (d.lgs. n. 38 del 2021) ai LEP ovvero alla competenza esclusiva dello Stato. Ciò anche in coerenza con quanto rilevato per la sicurezza alimentare e con la posizione di altri Sottogruppi in riferimento a situazioni analoghe. Le precedenti considerazioni valgono anche con riferimento alle norme di sicurezza relative all'esercizio di determinate discipline sportive (si pensi ad alcuni dei contenuti del d.lgs. n. 40 del 2021, con riferimento alle discipline sportive invernali).

L'affermazione di un diritto alla pratica sportiva, oltre che in un richiamo a una risalente pronuncia della Corte costituzionale (*“È noto che lo sport è un'attività umana cui si riconosce un interesse pubblico tale da richiederne la protezione e l'incoraggiamento da parte dello Stato”*: sent. n. 57 del 1976) trova fondamento in documenti internazionali, quali la Carta Olimpica (nei *Fundamental Principles of Olympism*, al numero 4, essa stabilisce che *“The practice of sport is a human right”* e che *“every individual must have the possibility of practicing sport, without discrimination of any kind and in the Olympic spirit, which requires mutual understanding with a spirit of friendship, solidarity and fair play”*) e la Carta internazionale per l'educazione fisica e lo sport, adottata dall'UNESCO nel 1978, in cui si afferma che *“la pratica dell'educazione fisica e dello sport è un diritto fondamentale per tutti”*.

Anche in attuazione di queste previsioni l'art. 8, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2002 (convertito, con modificazioni, in l. n. 178 del 2002) e, da ultimo, l'art. 1, commi 629 ss., della l. n. 145 del 2018 hanno disciplinato “Sport e Salute S.p.A.” quale struttura operativa del Governo per la promozione dello sport di base e dei corretti stili di vita, per incrementare la pratica sportiva anche quale fattore di integrazione, valorizzando il ruolo dei territori, della scuola, del volontariato e delle federazioni, associazioni e società sportive dilettantistiche.

Con specifico riferimento alla pratica dello sport da parte dei minori si deve, poi, ricordare l'art. 31 della Convenzione sui Diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, a New York, il 20 novembre 1989, e resa esecutiva in Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176.

Sul piano legislativo è poi da richiamare l'art. 1, comma 369, lett. e), della l. n. 205 del 2017 che, *“al fine di sostenere il potenziamento del movimento sportivo italiano»*, ha istituito un apposito fondo destinato, tra l'altro a *“garantire il diritto all'esercizio della pratica sportiva quale insopprimibile forma di svolgimento della personalità del minore, anche attraverso la realizzazione di campagne di sensibilizzazione”*.

Più specificamente, a tutela dei minori, gli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 163 del 2022 hanno introdotto importanti modifiche in tema di tesseramento degli atleti, in particolare elevando da 12 a 14 anni l'età a partire dalla quale è necessario acquisire il consenso personale del soggetto al tesseramento. Si tratta di previsioni inderogabili per le Regioni, che potrebbero essere riconducibili a LEP.

Sul piano dell'individuazione di possibili LEP alcune ulteriori indicazioni possono trarsi altresì dalla legislazione vigente in materia di educazione fisica e sport nelle scuole e in materia di tutela e promozione dei diritti dei disabili.

Sul primo versante sono da ricordare alcune previsioni della l. n. 107 del 2015, che allude al *“potenziamento delle discipline motorie”* e allo *“sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano, con particolare riferimento all'alimentazione, all'educazione fisica e allo sport, e attenzione alla tutela del diritto allo studio degli studenti praticanti attività sportiva agonistica”* quali obiettivi formativi prioritari delle istituzioni scolastiche (art. 1, comma 7, lett. g)), e della l. n. 234 del 2021, il cui art. 1, comma 329, ha previsto l'introduzione dell'educazione motoria anche nelle scuole primarie (classi quarte e quinte), da parte di docenti forniti di idoneo titolo di studio.

Sul secondo versante, la l. n. 104 del 1992 contiene alcune disposizioni rilevanti: così l'art. 8, comma 1, lett. e), ai sensi del quale l'inserimento e

l'integrazione sociale della persona con disabilità si realizzano anche mediante *“adeguamento delle attrezzature e del personale dei servizi educativi, sportivi, di tempo libero e sociali”*; l'art. 13, comma 1, lett. a), in materia di integrazione scolastica e universitaria, che si realizza anche attraverso *“la programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati”*; l'art. 23, ai sensi del quale *“l'attività e la pratica delle discipline sportive sono favorite senza limitazione alcuna”*, demandando a un decreto del Ministro della sanità (oggi della salute) la definizione di protocolli per la concessione dell'idoneità alla pratica sportiva agonistica alle persone handicappate (comma 1) e prevedendo che le Regioni, gli Enti locali e il CONI realizzino *“in conformità alle disposizioni vigenti in materia di eliminazione delle barriere architettoniche, ciascuno per gli impianti di propria competenza, l'accessibilità e la fruibilità delle strutture sportive e dei connessi servizi da parte delle persone handicappate”* (comma 2).

Nello stesso senso, il d.lgs. n. 43 del 2017, in materia di riorganizzazione del Comitato italiano paralimpico, anche in attuazione dell'art. 30 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (ratificata con l. 18/2009), allude alla *“promozione della massima diffusione della pratica sportiva in condizioni di uguaglianza e pari opportunità al fine di rendere effettivo il diritto allo sport di tutti i soggetti, in ogni fascia di età e di popolazione, a qualunque livello e per qualsiasi tipologia di disabilità”* (art. 2, comma 4, lett. b)); all'*“impulso a progetti di promozione e avviamento alla pratica sportiva delle persone con disabilità sull'intero territorio nazionale nel comparto socio-sanitario e della scuola, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome”*.

Anche in attuazione delle previsioni sopra riportate, l'art. 1, comma 369, della l. n. 205 del 2017 ha istituito il già citato *“Fondo unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano”*, le cui risorse sono destinate a

finanziare anche progetti finalizzati a *“incentivare l’avviamento all’esercizio della pratica sportiva delle persone disabili mediante l’uso di ausili per lo sport”*.

## Sottogruppo n. 6 - Governo del territorio e protezione civile

### 1. Articolazione della relazione di sintesi e peculiarità della materia “governo del territorio”.

La materia “governo del territorio” presenta una peculiarità, in quanto nel suo ambito si possono distinguere due tipologie di livelli essenziali delle prestazioni, entrambe incidenti su diritti civili e sociali, sia dei soggetti che possono vantare un interesse rispetto all’attività procedimentale della pubblica Amministrazione nella materia urbanistica e in quella edilizia, che di quelli qualificati, in forza di una situazione giuridica specifica (come può essere il proprietario del suolo), rispetto alla pubblica Amministrazione e con riferimento agli interventi edilizi; a queste due si possono aggiungere tutti i soggetti interessati, come fruitori, a che nella trasformazione urbanistica siano rispettati determinati standard:

- “prestazioni urbanistiche che consistono in una *performance* amministrativa” i cui livelli essenziali nei procedimenti urbanistici sono ricavabili dalla legislazione statale, sparsa in un complesso legislativo ampio e spesso disomogeneo, che si snoda lungo un arco temporale superiore agli 80 anni;
- “prestazioni edilizie che consistono in una *performance* amministrativa” i cui livelli essenziali nei procedimenti edilizi sono ricavabili, nella sostanza, dal testo unico dell’edilizia (DPR n. 380 del 2001)
- “prestazioni edilizie che consistono in una *pretesa* del soggetto qualificato da un interesse protetto nei confronti dell’amministrazione” (edilizia libera, CILA, SCIA, silenzio assenso), relativamente agli interventi edilizi previsti dal testo unico dell’edilizia (DPR n. 380 del 2001);
- “prestazioni economicamente valutabili o comunque individuabili in via quantitativa” di cui individuare, nella sostanza, gli standard urbanistici minimi ed “essenziali” nella disciplina del d.m. n. 1444 del 1968 (e successive modificazioni e integrazioni).

Queste quattro tipologie hanno costituito i *volet* del lavoro svolto dal Sottogruppo 6 e sono approfondite da due specifici contributi monografici allegati al presente rapporto.

Nella presente relazione di sintesi, si provvederà a riassumere quanto concluso dal Sottogruppo, con il seguente percorso di ragionamento:

- la perimetrazione della materia “governo del territorio”;
- la definizione – per la materia in oggetto – di “prestazione” in base alla quale individuare i LEP;
- l’approfondimento dei LEP relativi alle *performance* amministrative;
- l’approfondimento dei LEP relativi alle “prestazioni individuabili in via quantitativa”;
- una menzione della materia della “protezione civile”.

## **Il perimetro della materia “governo del territorio” e le funzioni ivi comprese.**

La definizione del perimetro della materia assegnata al Sottogruppo 6 appare alquanto incerta, in quanto a tutt’oggi non si rinviene alcuna definizione nella legislazione.

Tuttavia, stando anche all’interpretazione ermeneutica della Corte costituzionale, si è assunto di considerare nella materia “governo del territorio” l’insieme delle politiche settoriali che disciplinano l’uso del territorio e, segnatamente, le grandi materie dell’urbanistica e dell’edilizia, che ne costituiscono il nucleo essenziale.

A ciò si aggiungono alcuni ambiti materiali più settoriali, connessi a tali materie, tra cui: i lavori pubblici e le espropriazioni per pubblica utilità (solamente per gli aspetti urbanistico-edilizi); i programmi infrastrutturali e di grandi attrezzature di servizio alla popolazione e alle attività produttive (ivi compresa la localizzazione delle reti di impianti); il risanamento e la conservazione del suolo; l’edilizia sanitaria (per la parte non incidente sulla tutela della salute); l’edilizia residenziale pubblica (limitatamente alla programmazione degli insediamenti).

L’aspetto funzionale della materia, invece, è dato dall’insieme delle finalità da perseguire, ovvero dagli obiettivi cui ispirare attività di programmazione e pianificazione.

### **La nozione di prestazione e la definizione dei LEP.**

La peculiarità della materia “governo del territorio” ha indotto ad affrontare, in primo luogo, la questione definitoria circa la nozione di “prestazione” ai fini dell’art. 117, secondo comma, lett. *m*).

Dal punto di vista dommatico, la “prestazione” si riferirebbe alla cessione di beni e servizi pubblici (divisibili) da parte dell’Amministrazione (o, per essa, di soggetti privati titolati) ai singoli cittadini i quali, anche se contribuiscono al costo del bene o del servizio pubblico, non lo remunerano interamente e, pertanto, determinano un onere a carico della finanza pubblica.

Se così è, può ritenersi che solo le materie che si estrinsecano dal punto di vista amministrativo in prestazioni (beni e servizi) a carico della finanza pubblica sono da

considerarsi come materie LEP, mentre le altre materie le cui funzioni non sono rivolte alla produzione di beni e servizi pubblici rientrerebbero nel novero delle “materie non LEP”.

Tuttavia, per quanto utile e apprezzabile possa apparire l’impiego della nozione dommatica di “prestazione”, ad avviso unanime del Sottogruppo questo non esaurisce la problematica del LEP, quantomeno nella materia in oggetto. Si è quindi scelto di esaminare quali siano state, nel tempo, le scelte adottate “in concreto” dal legislatore statale per la determinazione dei LEP. Sebbene alcune di queste si siano rivelate inefficaci – demandandosi la concretizzazione dei LEP alla successiva (mancata) attuazione in via amministrativa – maggiormente incisive si sono rivelate quelle discipline in cui il legislatore ha provveduto ad enucleare direttamente i livelli essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale, così come accaduto ad esempio con il d.lgs. n. 33 del 2013 in materia di trasparenza amministrativa o, ancora, con la legge n. 241 del 1990 (specialmente dopo le modifiche apportate con la legge n. 69 del 2009), le cui previsioni assumono un certo rilievo per la materia del “governo del territorio”.

Ciò ha condotto, come detto al punto 2, a includere nella nozione di prestazione riferibile ai LEP anche quelle che consistono in una “*performance* amministrativa”, ricavabili dal combinato disposto della legge n. 241 del 1990 e del testo unico dell’edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001), che saranno approfondite ai punti 5 e 6.

### **I livelli essenziali delle prestazioni (relativi alla materia “Governo del territorio”) nella legge n. 241/1990**

I livelli essenziali delle prestazioni indicati dalla legge sul procedimento appaiono acquisire una loro specificità per la materia “governo del territorio” con riferimento a due categorie di LEP:

- la prima riferibile alle *performance* amministrative, rispettivamente, nei procedimenti urbanistici e in quelli edilizi;
- la seconda riconducibile alle pretese che soggetti qualificati da un interesse possono vantare nei confronti dell’Amministrazione, come conseguenza del



principio di semplificazione, che si estende anche ai rapporti tra le pubbliche amministrazioni co-interessate (edilizia libera, CILA, SCIA, silenzio assenso).

Il comma 2-*bis* dispone che “Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell’interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato, di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e di assicurare l’accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti”.

Il comma 2-*ter*, nel testo risultante dalle modifiche apportate nel corso degli anni, precisa che “Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la segnalazione certificata di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano”. È qui evidente anche l’interferenza con le modifiche alla disciplina in materia di conferenze dei servizi (articoli 14 e ss. della l. n. 241 del 1990), e con l’introduzione della segnalazione certificata di inizio attività, di cui al successivo art. 19.

Il comma 2-*quater* prevede che “Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-*bis* e 2-*ter*, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela”; tale onere risulta imposto in modo specifico e ulteriore anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, che sono chiamate ad adeguare “la propria legislazione (...), secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione” (comma 2-*quinqüies*).

Riassuntivamente, il comma *2-bis* indica come LEP i seguenti obblighi della pubblica amministrazione:

- a) la garanzia della partecipazione dell'interessato al procedimento;
- b) l'individuazione di un responsabile;
- c) la conclusione del procedimento entro il termine prefissato;
- d) la misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti;
- e) l'assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa;
- f) la durata massima dei procedimenti.

Il comma *2-ter* definisce i LEP in relazione ai seguenti ulteriori profili:

- a) la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni;
- b) la segnalazione certificata di inizio attività;
- c) il silenzio assenso;
- d) la conferenza di servizi.

Le due categorie di LEP sembrano entrambe riferibili alla materia “governo del territorio”.

La prima categoria (comma *2-bis*) viene in rilievo con riferimento all'attività procedimentale della pubblica Amministrazione e ha come destinatari tutti coloro che possono vantare un interesse, che secondo le disposizioni della legislazione di riferimento, può essere qualificato (diritto soggettivo o interesse legittimo) oppure può essere un interesse semplice (interessi diffusi e azione popolare).

La seconda categoria di LEP (comma *2-ter*) ha riflessi più articolati: i primi tre (la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni; la segnalazione certificata di inizio attività; il silenzio assenso) attengono al rapporto tra il cittadino, qualificato in forza di una situazione giuridica specifica, e la pubblica Amministrazione; il quarto, la conferenza di servizi, attiene ai rapporti tra le pubbliche Amministrazioni, nei quali una si configura come “Amministrazione procedente” e le altre sempre come “Amministrazione coinvolta nel procedimento”, o “in più procedimenti amministrativi connessi, riguardanti medesime attività o risultati”. In questo caso vi sono anche dei privati interessati che possono sollecitare la conferenza di servizi e hanno interesse che

questa giunga a termine, ma il privato non può partecipare alla conferenza di servizi, essendo essa una riunione tra amministrazioni.

Alla presente relazione sono allegare delle matrici (II.1 LEP nei procedimenti urbanistici ed edilizi e in relazione agli interventi edilizi) nelle quali sono collocati da una parte (ordinate), i LEP e dall'altra (ascisse), i procedimenti inerenti al governo del territorio (TABELLA A: LEP – PROCEDIMENTI URBANISTICI; TABELLA B: LEP – PROCEDIMENTI EDILIZI).

### **... e nel d.P.R. n. 380/2001**

Le disposizioni sui LEP che si riferiscono anche al “governo del territorio”, e specificamente alle attività edilizio-urbanistiche, trovano in altre normative una disciplina ulteriore e specifica.

Il riferimento è, in particolare, alle disposizioni del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, che al Titolo secondo disciplina i “titoli abilitativi”, la cui regolazione è ispirata ad una *ratio* di continua semplificazione delle attività edilizie.

Anche le attività di edilizia libera integrano un LEP, perché frutto di una semplificazione amministrativa, dovuta peraltro alla abolizione della “Comunicazione di Inizio Lavori” (CIL) e alla confluenza degli interventi che la richiedevano nell'ambito delle attività di edilizia libera, per opera dell'art. 3 del d.lgs. n. 222 del 2016.

Accanto a queste attività, la normativa edilizia prevede la “Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata” (CILA), la quale consente gli interventi non riconducibili all'attività edilizia libera (art. 6, cit.), oppure che non necessitano del permesso di costruire (art. 10 d.P.R. n. 380 del 2001), o ancora che non sono subordinate a “Segnalazione Certificata di Inizio Attività” (SCIA, art. 22 d.P.R. n. 380 del 2001).

Anche la “Segnalazione Certificata di Inizio Attività” (SCIA) indica un LEP derivante da una semplificazione voluta dal legislatore, la quale consente di realizzare tutti gli interventi edilizi, al di fuori di quelli che richiedono il permesso di costruire, quale provvedimento amministrativo abilitativo alla trasformazione edilizio-

urbanistica; anche se l'interessato ha comunque "la facoltà di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi" che avrebbe la possibilità di realizzare a mezzo SCIA. Per altro verso, la normativa sulla SCIA, in determinate ipotesi, consente alla segnalazione certificata di prendere il posto del permesso di costruire. Inoltre, la legislazione statale dispone che determinate trasformazioni edilizio-urbanistiche possono essere realizzate mediante Segnalazione certificata di inizio attività, in alternativa al permesso di costruire.

Per maggiore chiarezza, si può richiamare il quadro complessivo degli interventi edilizi previsti dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001 e considerarli in relazione ai LEP. Infatti, i LEP considerati interagiscono direttamente con gli interventi edilizi previsti da questo articolo:

a) "interventi di manutenzione ordinaria", i quali rientrano nell'attività edilizia libera e alla manutenzione ordinaria vanno aggiunti tutti gli interventi specificati nell'art. 6, sostanzialmente previsti dal d.lgs. n. 222 del 2016;

b) "interventi di manutenzione straordinaria", i quali richiedono, in via di principio, la presentazione di una SCIA da parte dell'interessato, anche se il d.lgs. n. 222 del 2016 ha finito con il distinguere tra "manutenzione straordinaria *pesante*", attuabile solo con la segnalazione certificata e "manutenzione straordinaria *leggera*", per la quale sarebbe sufficiente una CILA;

c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo", distinti in "restauro e risanamento conservativo *pesante*", che richiedono, in via di principio, la presentazione di una SCIA da parte dell'interessato, e "restauro e risanamento conservativo *leggero*", attuabile con la presentazione di una CILA;

d) "interventi di ristrutturazione edilizia", ovvero gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente; vi sono ricomprese le opere di demolizione e ricostruzione. Gli interventi di ristrutturazione edilizia sono stati distinti in "semplici" o "leggeri", per i quali è sufficiente la SCIA, e "pesanti" e con riferimento a questi il titolo abilitativo dell'intervento è normalmente

il permesso di costruire (autorizzazione), la cui disciplina è contornata dal complesso dei LEP procedurali, cui si aggiungono i LEP della conferenza dei servizi (ove occorra) e del silenzio-assenso. Pur tuttavia, è possibile in questi casi procedere con una SCIA, in modo alternativo all'autorizzazione.

e) "interventi di nuova costruzione", ovvero gli interventi di trasformazione non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Si tratta di interventi di particolare rilievo che la legislazione ha distinto a seconda che intervengano o meno in presenza di strumenti attuativi, oltre che di pianificazione generale. Per questi ultimi, infatti, è sufficiente una SCIA in modo alternativo all'autorizzazione. In assenza di strumenti attuativi è sempre necessario il permesso di costruire (autorizzazione).

f) "interventi di ristrutturazione urbanistica", rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale. Essi richiedono sempre il permesso di costruire, salvo le opere rivolte all'eliminazione delle barriere architettoniche, le quali, invece, rientrano nell'attività edilizia libera.

Con riferimento ai procedimenti edilizi e in particolare alla SCIA, nella sentenza n. 203 del 2012, la Corte costituzionale ha affermato che *il principio di semplificazione va senza dubbio catalogato nel novero dei principi fondamentali dell'azione amministrativa* e che questa finalità di *semplificazione dei procedimenti di abilitazione all'esercizio di attività per le quali sia necessario un controllo della pubblica amministrazione* rappresenta esattamente il carattere del livello essenziale della prestazione *concernente i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost..*

La Tabella C (v. II.1 LEP nei procedimenti urbanistici ed edilizi e in relazione agli interventi edilizi) è una matrice dove sono rappresentati nella colonna delle ordinate i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 29, comma 2-ter della legge n.241/1990 e sulla colonna delle ascisse sono indicati gli interventi edilizi, previsti dal

T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001).

### **Gli standard urbanistici e il legislatore regionale.**

La seconda tipologia di LEP relativi alla materia “Governo del territorio” è, a differenza della prima, più vicina alla nozione dommatica di prestazione, e può essere più agevolmente ricondotta a parametri tradizionali di quantificazione, se non economica, di standard.

Questa parte riguarda, infatti, degli standard urbanistici, introdotti dal d.m. n. 1444 del 1968: i primi livelli essenziali delle prestazioni che il nostro ordinamento ha conosciuto e ai quali le alte Corti hanno attribuito natura legislativa per “proteggerli” da deroghe regionali.

La loro centralità e la loro piena riconducibilità funzionale ai LEP, peraltro, è stata recentemente ribadita sia dal Gruppo di lavoro per l’aggiornamento degli standard, sia dalla Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia.

Su tale parte, il Sottogruppo 6 non può non evidenziare un rilevante aspetto problematico, relativo al rapporto di tale modello con la legislazione regionale, forse non molto lineare dal punto di vista strettamente dogmatico, ma efficace nel garantire un’armatura uniforme di *Existenzminimum* nei processi di pianificazione.

Tale modello ha infatti conosciuto nel 2013 – quando nel testo unico dell’edilizia è stato introdotto l’art. 2-*bis* – una disposizione sicuramente deviante: si è ritenuto, infatti, che in base a tale disposizione gli standard urbanistici del d.m. 1444 del 1968 fossero divenuti derogabili dalle Regioni.

Ne è derivata una meritoria riflessione del formante giurisprudenziale, che ha portato il Consiglio di Stato a porre in dubbio la costituzionalità di quell’articolo proprio al fine di ribadire il ruolo di livelli essenziali delle prestazioni da riconoscere alla normazione del 1968. La situazione, ritenuta non rilevante in prima battuta dalla Consulta, deve ritenersi ancora aperta ad avviso del Gruppo, che però come detto ha assunto gli standard di cui al d.m. n. 1444 del 1968 come LEP assai significativi.

Nella tabella II.2 si riportano gli standard urbanistici ricavabili dal d.m. n.1444 del 1968.

### **La protezione civile.**

La protezione civile è materia oggetto di potestà legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

La normativa nazionale di riferimento recante i principi fondamentali ai quali le Regioni devono attenersi nel legiferare in materia è contenuta nel d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, recante il Codice della protezione civile. Tale decreto delegato ha operato il riordino della legislazione precedentemente vigente, ponendosi, dunque, come quadro normativo di riferimento sulla base del quale condurre l'indagine relativa alla configurabilità di LEP in materia di protezione civile.

Si assume anche in questo ambito la nozione di LEP illustrata nel paragrafo 2 con riguardo al governo del territorio, che collega la nozione di prestazione alla cessione di beni e servizi pubblici (divisibili) da parte dell'Amministrazione (o, per essa, di soggetti privati titolati) ai singoli cittadini, i quali, anche se contribuiscono al costo del bene o del servizio pubblico, non lo remunerano interamente e, pertanto, determinano un onere a carico della finanza pubblica.

Per affrontare il nodo problematico relativo alla configurabilità dei LEP nella materia della protezione civile, rilevano i capi da I a V del d.lgs. n. 1 del 2018. I primi quattro capi attengono alle finalità, alla composizione, all'organizzazione e alle attività del Servizio nazionale di protezione civile, regolando, altresì, i rapporti tra Stato e Regioni quali componenti fondamentali del servizio. Si tratta di disposizioni a contenuto ordinamentale ed organizzativo, che non sembrano riconducibili all'erogazione di prestazioni nel senso delineato in precedenza. In particolare, l'art. 11, comma 3<sup>23</sup> demanda alle Regioni il compito di favorire l'individuazione del livello

---

<sup>23</sup> Le Regioni, sulla base dei criteri generali fissati ai sensi dell'articolo 18, comma 4, favoriscono l'individuazione del livello ottimale di organizzazione di strutture di protezione civile a livello territoriale ((...)) al fine di garantire l'effettività delle funzioni di protezione civile, individuando le forme, anche aggregate, per assicurarne la continuità sull'intero territorio, in conformità a quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, lettera b), nonché l'organizzazione di modalità di supporto per gli interventi da porre in

ottimale di organizzazione di strutture di protezione civile; l'art. 28 individua le modalità di concessione di agevolazioni, contributi e forme di ristoro in favore dei soggetti pubblici e privati e delle attività economiche e produttive. Entrambe le disposizioni non appaiono riconducibili all'individuazione di standard di servizio e di LEP.

Il capo V regola l'attività dei cittadini e delle organizzazioni di volontariato in materia di protezione civile quale componente integrativa del servizio nazionale, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, comma 4, della Costituzione. Anche in questo caso, trattandosi di attività rimesse alla autonomia iniziativa dei cittadini, sia in forma individuale sia attraverso le organizzazioni di volontariato, non sembra che possano configurarsi livelli essenziali delle prestazioni da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. In particolare, l'art. 39 del Codice, rubricato "Strumenti per consentire l'effettiva partecipazione dei volontari alle attività di protezione civile", si limita a prevedere delle garanzie finalizzate a promuovere la effettiva realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, recando, dunque, una disciplina che appare non suscettibile di deroga *in peius* da parte delle Regioni, ma non sembra riconducibile all'accezione di LEP sopra illustrata.

### **Conclusioni**

Riassumendo quanto detto finora, si può concludere che l'indagine sul governo del territorio, articolata sui due grandi ambiti degli interventi edilizi e dell'urbanistica, ha fatto emergere sia l'esistenza di LEP attinenti alla *performance* amministrativa negli interventi edilizi (cfr. tabella II.1) sia la presenza di standard urbanistici (cfr. tabella II.2).

L'indagine sulla materia della protezione civile non ha condotto all'individuazione di LEP.

---

essere in occasione di emergenze di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a) ((, *ivi inclusa l'organizzazione dei presidi territoriali*)).



## II.1 LEP nei procedimenti urbanistici ed edilizi e in relazione agli interventi edilizi.

**TABELLA A**

### LEP – PROCEDIMENTI URBANISTICI

LEP <sup>1</sup>									
a) Partecipazione <sup>2</sup>		X*	X*		X	X	X	X	X
b) Responsabile <sup>3</sup>	X	X	X	X	X	X	X	X	X
c) Termine concl. <sup>4</sup>		X*	X*	X*			X		X
d) Misura tempi concl.									
e) Accesso docum.		X	X		X		X	X	X
f) Durata massima									
<b>PROC. URBANISTICI<sup>5</sup></b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>G</b>	<b>H</b>	<b>I</b>

### Procedimenti urbanistici

#### A) Piano territoriale di coordinamento (PTC)<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Sulla colonna delle ordinate sono indicati i LEP definiti dall'art. 29, comma 2 -bis della legge n. 241 del 1990: "Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento (art. 10), di individuarne un responsabile (art. 4), di concluderlo entro il termine prefissato (art. 2, comma 2, 3, 4 e 5), di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti (art. 2, comma 4-bis) e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa (art. 22), nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti (art. 2, comma 4-bis)".

<sup>2</sup> Quando l'indicazione della partecipazione a concludere il procedimento è accompagnata dall'asterisco (X\*), significa che la legislazione statale contempla una partecipazione aperta e non limitata ai soli interessati.

<sup>3</sup> Nella pianificazione urbanistica il responsabile è sempre l'ente titolare del potere di pianificazione e, per esso, dell'organo deliberante di massima rappresentatività. Ciò ovviamente avviene con il supporto di uffici amministrativi specializzati (Uffici tecnici), ma a questi non pare che si possa attribuire la posizione di responsabile unico del procedimento.

<sup>4</sup> Quando l'indicazione della presenza di termini a concludere il procedimento è accompagnata dall'asterisco (X\*), significa che la legislazione statale contempla poteri sostitutivi nel caso che i termini di conclusione del procedimento (o anche di singole fasi del procedimento) non vengano rispettati.

<sup>5</sup> Sulla colonna delle ascisse sono indicati i procedimenti urbanistici, secondo la legislazione statale di disciplina dei singoli procedimenti, e la ricognizione dei LEP tiene conto esclusivamente di quest'ultima.

<sup>6</sup> Nella legge urbanistica n. 1150 del 1942, art. 5, la competenza per il PTC è dello Stato; la legge lo prevedeva come facoltativa e ne disciplinava il contenuto, e il procedimento, che assume i caratteri di un provvedimento iniziato, istruito e approvato dall'autorità ministeriale (LL. PP.). Con il d.P.R. n. 8 del 1972 l'approvazione del PTC passa alle Regioni; con la disciplina dettata prima nella legge n. 142 del 1990 (art. 15) e successivamente con il d.lgs. n. 276 del 2000 (art. 20) si specifica che la Provincia "predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio". Si veda anche l'art. 57 del d.lgs. n. 112 del 1998, che "La regione, con legge regionale, prevede che il piano territoriale di coordinamento provinciale di cui all'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della

B) Piano territoriale paesaggistico (PTP)<sup>7</sup>

C) Piano regolatore generale (PRG)<sup>8</sup>

D) Programma di fabbricazione (PdF)<sup>9</sup>

E) Piano particolareggiato esecutivo (PPE)<sup>10</sup>

---

difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti”. Infine, la legge n. 56 del 2014, art. 1, comma 85, considera tra le funzioni fondamentali della Provincia la “pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché (la) tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza”.

<sup>7</sup> Il piano territoriale paesaggistico era previsto originariamente dall'art. 5 della legge n. 1497 del 1939, aveva anch'esso carattere facoltativo ed era di competenza del “Ministro per l'Educazione nazionale”; questa disposizione prevedeva che “Il detto piano se compilato successivamente alla pubblicazione dell'elenco (di cui ai numeri 3 e 4 dell'art. 1 della legge), è pubblicato a parte mediante affissione per un periodo di tre mesi all'albo dei Comuni interessati, e una copia di esso è depositato nella segreteria dei Comuni stessi affinché chiunque ne possa prendere visione. // Contro il piano territoriale paesaggistico gli interessati di cui all'art. 3, hanno facoltà di ricorrere nel termine e agli effetti di cui al terzo comma del precedente articolo”. Quanto all'art. 3, questo prevedeva che “Entro il termine di tre mesi dall'avvenuta pubblicazione i proprietari, possessori o detentori comunque interessati possono produrre opposizione al Ministero a mezzo della Soprintendenza. Nello stesso termine, chiunque ritenga, di avere interesse, può far pervenire alle rispettive organizzazioni sindacali locali reclami e proposte in merito all'elenco, che, coordinati e riassunti ad opera di queste saranno trasmessi al Ministero dell'educazione nazionale entro il successivo trimestre per il tramite delle Sovrintendenze. // Il Ministro, esaminati gli atti, approva l'elenco, introducendovi le modificazioni che ritenga opportune. Bisogna ricordare che gli elenchi avevano un carattere provinciale.

Il d.P.R. n. 8 del 1972, art. 1, ha trasferito alle Regioni “la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesaggistici”. Dopo il d.lgs. n. 490 del 1999 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali), con il d.lgs. n. 42 del 2004, ferma la competenza regionale, viene riformulata la disciplina della pianificazione paesaggistica (art. 135) e del PTP (art. 143); questo piano è obbligatorio (art. 156) e le sue “previsioni *non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico*”. Esse, inoltre, “sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette” (art. 145).

<sup>8</sup> La formulazione del piano regolatore generale è rimessa al Comune come facoltà; invero, sin dall'origine è stato previsto la predisposizione di un elenco di comuni per i quali la redazione del PRG è obbligatoria. La disciplina del PRG dettata dalla legge n. 1150 del 1942 è stata aggiornata con la legge n. 765 del 1967 (legge-ponte) e sulla materia è intervenuto il d.P.R. n. 8 del 1972, che ha trasferito alle regioni molteplici competenze in materia urbanistica e, con particolare riferimento al PRG, “l'approvazione dell'elenco dei comuni soggetti all'obbligo della formazione del piano regolatore generale e la adozione delle misure previste dall'art. 8, quinto comma, della citata legge n. 1150 relativamente all'obbligo medesimo”, nonché “l'approvazione dei piani regolatori generali; la autorizzazione e l'approvazione delle relative varianti, ivi comprese quelle soggette a procedimento speciale in quanto connesse agli insediamenti scolastici, universitari ed ospedalieri”.

<sup>9</sup> Previsto originariamente dall'art. 34 della legge n. 1150 del 1942 (I Comuni sprovvisti di piano regolatore dovranno includere nel proprio regolamento edilizio un programma di fabbricazione, con l'indicazione dei limiti di ciascuna zona, secondo le delimitazioni in atto o da adottarsi, nonché con la precisazione dei tipi edilizi propri di ciascuna zona. Potranno anche indicare le eventuali direttrici di espansione), fu successivamente regolato dalla legge n. 765 del 1967. Con il d.P.R. n. 8 del 1972 le competenze per l'approvazione e la modifica passarono alla Regione (e per essa alla giunta regionale). Questo strumento urbanistico può considerarsi ormai scomparso in quanto le Regioni, con le loro leggi urbanistiche, hanno progressivamente imposto l'obbligatorietà del P.R.G. per tutti i comuni.

<sup>10</sup> Per il piano particolareggiato esecutivo, disciplinato dagli artt. 13-17 della legge n. 1150 del 1942, modificato dalla legge n. 765 del 1967, non è previsto un termine entro cui il Comune lo debba elaborare. Con il d.P.R. n. 8 del 1972 le competenze per l'approvazione e la modifica del PPE passarono alla Regione (e per essa alla giunta regionale). Successivamente, con la legge n. 47 del 1985, art. 24, il legislatore statale, al fine di snellire le procedure urbanistiche ed edilizie, decise che “non è soggetto ad approvazione regionale lo strumento attuativo di strumenti urbanistici generali, compresi i piani per l'edilizia economica e popolare nonché i piani per gli insediamenti produttivi”. Di conseguenza, il PPE, il PEEP e il PIP, diventano efficaci con l'approvazione del Consiglio comunale. La stessa disposizione prevedeva anche che “le regioni emanano norme cui i comuni debbono attenersi per l'approvazione degli strumenti (attuativi indicati), al fine di garantire la snellezza del procedimento e le necessarie forme di pubblicità e di partecipazione dei

- F) Piano esecutivo convenzionato (PEC)<sup>11</sup>
- G) Piano di zona per l'edilizia economica e popolare (PEEP)<sup>12</sup>
- H) Piano per insediamenti produttivi (PIP)<sup>13</sup>
- I) Piano di recupero del patrimonio edilizio esistente (PdIR)<sup>14</sup>

---

soggetti pubblici e privati” e, infine che “i comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi”, e che “sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali”.

Il piano particolareggiato implica spesa pubblica per l'infrastrutturazione del territorio e, a tal fine, la legge n. 10 del 1977 ha previsto i piani pluriennali di attuazione (PPA). Infatti, all'art. 13 questa disponeva “L'attuazione degli strumenti urbanistici generali avviene sulla base di programmi pluriennali di attuazione che delimitano le aree e le zone - incluse o meno in piani particolareggiati o in piani convenzionati di lottizzazione - nelle quali debbono realizzarsi, anche a mezzo di comparti, le previsioni di detti strumenti e le relative urbanizzazioni, con riferimento ad un periodo di tempo non inferiore a tre e non superiore a cinque anni”, rimettendo alla regione, “con propria legge, il contenuto ed il procedimento di formazione dei programmi pluriennali di attuazione, nonché l'individuazione dei Comuni esonerati (...) dall'obbligo di dotarsi di tali programmi e prevedendo le forme e le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti dei comuni inadempienti”.

<sup>11</sup> Si tratta del titolo dato al piano di lottizzazione di cui all'art. 28 della legge n. 1150 del 1942. È ad iniziativa dei privati, quando non è obbligatorio, e richiede la stipula di una convenzione con il Comune che viene approvata con deliberazione del Consiglio. La convenzione impone la cessione di aree al Comune da parte dei privati per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria ed onera questi di sostenere le spese per quelle secondarie. Il termine di durata è di 10 anni.

<sup>12</sup> Il piano per l'edilizia economica e popolare è uno strumento attuativo dei piani urbanistici generali che è obbligatorio per i comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti o che sono capoluoghi di provincia; gli altri comuni possono procedere alla formazione del PEEP; la Regione può imporre consorzi tra i comuni per la formulazione del PEEP. La deliberazione del PEEP spetta al Consiglio comunale e l'approvazione spettava alla Regione, già a partire dalla legge n. 865 del 1971 (art. 7) e per essa alla Giunta regionale. Successivamente, con la legge n. 47 del 1985, art. 24, il legislatore statale, al fine di snellire le procedure urbanistiche ed edilizie, decise che “non è soggetto ad approvazione regionale lo strumento attuativo di strumenti urbanistici generali, compresi i piani per l'edilizia economica e popolare nonché i piani per gli insediamenti produttivi”. La funzione del PEEP è decennale.

<sup>13</sup> Introdotto con la legge n. 865 del 1971 (art. 27) a completamento delle disposizioni della legge n. 1150 del 1942 e della legge n. 675 del 1967 che prevedevano la necessità di aree da destinare all'insediamento di attività produttive come zona D, assoggettandola a specifici standard edilizi e urbanistici. Il PIP è uno strumento attuativo delle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali e ha valore di PPE. Esso ha carattere facoltativo e durata decennale. La scelta del Comune di dotarsi del PIP è sottoposta ad autorizzazione da parte della Regione. L'iter di approvazione è stato snellito con la legge n. 47 del 1985, art. 24, con cui il legislatore statale decise che “non è soggetto ad approvazione regionale lo strumento attuativo di strumenti urbanistici generali, compresi i piani per l'edilizia economica e popolare nonché i piani per gli insediamenti produttivi”.

<sup>14</sup> La previsione del piano di recupero del patrimonio edilizio esistente (PdIR) è contenuta nella legge n. 457 del 1978, articoli 27 e 28. Riguardano “le zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente i mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso”. Inoltre, “dette zone possono comprendere singoli immobili, complessi edilizi, isolati ed aree, nonché edifici da destinare ad attrezzature.” L'individuazione di dette zone spetta ai Comuni nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, che con deliberazione del consiglio individuano “gli immobili, i complessi edilizi, gli isolati e le aree per i quali il rilascio della concessione è subordinato alla formazione dei piani di recupero”. L'adozione del PdIR è sottoposta a termine che se non rispettato fa decadere i vincoli. La sua formazione è deliberata dal consiglio comunale e segue le prescrizioni di formazione del PPE. Le attività edilizie del piano spettano ai privati, le attività urbanistiche ai comuni.

## TABELLA B

### LEP – PROCEDIMENTI EDILIZI

LEP <sup>1</sup>							
a) Partecipazione	X	X	X	X	X	X	X
b) Responsabile	X	X	X	X	X	X	X
c) Termine concl.	X	X	X	X	X	X	X
d) Misura tempi concl.							
e) Accesso docum.	X	X	X	X	X	X	X
f) Durata massima							
<b>PROCEDIMENTI EDILIZI<sup>2</sup></b>	A	B	C	D	E	F	G

#### Procedimenti edilizi

A) Permesso di costruire<sup>3</sup>

B) SCIA in alternativa al permesso di costruire<sup>4</sup>

C) Segnalazione certificata di agibilità<sup>5</sup>

D) Permesso di costruire convenzionato<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Sulla colonna delle ordinate sono indicati i LEP definiti dall'art. 29, comma 2-bis della legge n. 241 del 1990: "Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento (art. 10), di individuarne un responsabile (art. 4), di concluderlo entro il termine prefissato (art. 2, comma 2, 3, 4 e 5), di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti (art. 2, comma 4-bis) e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa (art. 22), nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti (art. 2, comma 4-bis)".

<sup>2</sup> Sulla colonna delle ascisse sono indicati i procedimenti edilizi, previsti dal T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001), e la ricognizione dei LEP tiene conto esclusivamente di quanto previsto in quest'ultimo.

<sup>3</sup> Il procedimento per il rilascio del permesso di costruire è previsto dall'art. 20 del T.U. Il comma 8 dell'articolo disciplina, allo scadere del termine per l'adozione del provvedimento, la formazione del silenzio assenso.

<sup>4</sup> La disciplina della SCIA in alternativa al permesso di costruire è prevista all'art. 23 del T.U., il quale dispone che la SCIA sia presentata allo sportello unico almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori (comma 1), in modo da consentire al dirigente o al responsabile del competente ufficio comunale, entro il termine del comma 1, di effettuare il riscontro sull'assenza di una o più delle condizioni stabilite, sì da notificare all'interessato l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento (comma 6).

<sup>5</sup> L'art. 24 del T.U. disciplina la presentazione della Segnalazione certificata di agibilità che consente l'utilizzo delle costruzioni dalla data di presentazione di questa allo sportello unico. Si applica l'art. 19, commi 3 e 6-bis della legge n. 241 del 1990 (comma 6), e cioè il termine 30 giorni dal ricevimento della segnalazione, per accertare da parte dell'Amministrazione competente la carenza dei requisiti e dei presupposti di cui all'art. 24, comma 1, T.U., e per l'esercizio del potere di dichiarazione di inagibilità di un edificio o di parte di esso (art. 26 T.U.).

<sup>6</sup> Il permesso di costruire convenzionato, previsto dall'art. 28-bis del T.U., è rilasciato qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata (comma 1). "La convenzione, approvata con delibera del consiglio comunale, salva diversa previsione regionale, specifica gli obblighi, funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico, che il soggetto attuatore si assume ai fini di poter conseguire il rilascio del titolo edilizio, il quale resta la fonte di regolamento degli interessi" (comma 2). Il procedimento di formazione del permesso di costruire

E) Permesso in sanatoria<sup>7</sup>

F) Certificato di destinazione urbanistica<sup>8</sup>

G) Autorizzazione inizio lavori in zona sismica<sup>9</sup>

---

convenzionato è quello previsto dal Capo II del Titolo II della presente parte (permesso di costruire). Alla convenzione si applica altresì la disciplina dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento).

<sup>7</sup> L'art. 36 del T.U., nel disciplinare l'accertamento della conformità edilizia, prevede, nel caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, la fattispecie del permesso in sanatoria, qualora "l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda" (comma 1) e "sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata" (comma 3).

<sup>8</sup> Il certificato di destinazione urbanistica contiene le prescrizioni urbanistiche riguardanti l'area interessata e trova la sua disciplina nell'art. 39 del T.U. Questi certificati sono allegati agli "atti tra vivi, sia in forma pubblica sia in forma privata, aventi ad oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali relativi a terreni", che in assenza sarebbero nulli. "Il certificato di destinazione urbanistica deve essere rilasciato dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale entro il termine perentorio di trenta giorni dalla presentazione della relativa domanda. Esso conserva validità per un anno dalla data di rilascio se, per dichiarazione dell'alienante o di uno dei condividenti, non siano intervenute modificazioni degli strumenti urbanistici" (comma 3). "In caso di mancato rilascio del suddetto certificato nel termine previsto, esso può essere sostituito da una dichiarazione dell'alienante o di uno dei condividenti attestante l'avvenuta presentazione della domanda, nonché la destinazione urbanistica dei terreni secondo gli strumenti urbanistici vigenti o adottati, ovvero l'inesistenza di questi ovvero la prescrizione, da parte dello strumento urbanistico generale approvato, di strumenti attuativi" (comma 4).

<sup>9</sup> Secondo l'art. 94 del T.U., nelle località sismiche, fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione del competente ufficio tecnico della regione (comma 1). L'autorizzazione è rilasciata entro trenta giorni dalla richiesta (comma 2). Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di autorizzazione si intende formato il silenzio assenso. Fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio assenso ai sensi del primo periodo, lo sportello unico per l'edilizia rilascia, anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie in via di provvedimento di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti (comma 2-bis).

## TABELLA C

### LEP – INTERVENTI EDILIZI

LEP <sup>1</sup>										
a) EDILIZIA LIBERA	X									
b) CILA		X		X						
c) SCIA			X		X	X				
c1) SCIA/AUTORIZZAZ.							X	X		
d) AUTORIZZAZIONE + SILENZIO ASSENSO							X	X	X	X
e) CONF. DI SERVIZI							X	X	X	X
<b>INTERVENTI EDILIZI<sup>2</sup></b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>G</b>	<b>H</b>	<b>I</b>	<b>L</b>

### INTERVENTI EDILIZI

A) "interventi di manutenzione ordinaria"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Sulla colonna delle ordinate sono indicati i Lep definiti dall'art. 29, comma 2 - ter della legge n. 241 del 1990: "Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni (art. 18-bis), la segnalazione certificata di inizio attività (art. 19) e il silenzio assenso (art. 20) e la conferenza di servizi (art. 14), salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano".

<sup>2</sup> Sulla colonna delle ascisse sono indicati gli interventi edilizi, previsti dal T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (D.P.R. n. 380 del 2001), e la ricognizione dei Lep tiene conto esclusivamente di quanto previsto in quest'ultimo.

<sup>3</sup> Gli interventi di manutenzione ordinaria (art. 3, comma 1, lett. a), TU n. 380 del 2001) rientrano nell'attività edilizia libera; vanno aggiunti, altresì, tutti gli interventi specificati nell'art. 6, introdotti dal decreto legislativo n. 222 del 2016. Questi sono:

a) gli interventi di manutenzione ordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a);

a-bis) gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 Kw;

b) gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;

b-bis) gli interventi di realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, cosiddette VEPA, dirette ad assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, riduzione delle dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche dei balconi aggettanti dal corpo dell'edificio o di logge rientranti all'interno dell'edificio, purché tali elementi non configurino spazi stabilmente chiusi con conseguente variazione di volumi e di superfici, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che possano generare nuova volumetria o comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile. Tali strutture devono favorire una naturale microaerazione che consenta la circolazione di un costante flusso di arieggiamento a garanzia della salubrità dei vani interni domestici ed avere caratteristiche tecnico-costruttive e profilo estetico tali da ridurre al minimo l'impatto visivo e l'ingombro apparente e da non modificare le preesistenti linee architettoniche;

c) le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato;

- B) "interventi di manutenzione straordinaria leggera".
- C) "interventi di manutenzione straordinaria pesante"<sup>4</sup>.
- D) "interventi di restauro e di risanamento conservativo leggero".
- E) "interventi di restauro e di risanamento conservativo pesante"<sup>5</sup>.
- F) "interventi di ristrutturazione edilizia semplice o leggera".
- G) "interventi di ristrutturazione edilizia pesante"<sup>6</sup>.
- H) "interventi di nuova costruzione in presenza di strumenti urbanistici".
- I) "interventi di nuova costruzione in assenza di strumenti urbanistici"<sup>7</sup>.
- L) "interventi di ristrutturazione urbanistica"<sup>8</sup>.

---

d) i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;

e) le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola;

e-bis) le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale;

e-ter) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrati e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;

e-quater) i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, come definiti alla voce 32 dell'allegato A al regolamento edilizio-tipo, adottato con intesa sancita in sede di Conferenza unificata 20 ottobre 2016, n. 125/CU, ai sensi dell'articolo 4, comma 1-sexies, del presente testo unico, o degli impianti di cui all'articolo 87 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al d.lgs. n. 259 del 1 agosto 2003, posti su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici o collocati a terra in adiacenza, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;

e-quinquies) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici;

e-sexies) le vasche di raccolta di acque meteoriche per uso agricolo fino a un volume massimo di 50 metri cubi di acqua per ogni ettaro di terreno coltivato.

<sup>4</sup> Gli interventi di manutenzione straordinaria (art. 3, comma 1, lett. b) richiedono, in via di principio, la presentazione di una SCIA da parte dell'interessato; il d.lgs. n. 222 del 2016 ha finito con il distinguere tra "manutenzione straordinaria pesante", attuabile solo con la segnalazione certificata e "manutenzione straordinaria leggera", per la quale sarebbe sufficiente una CILA.

<sup>5</sup> Anche gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità, sono stati distinti in "restauro e risanamento conservativo pesante", che richiedono, in via di principio, la presentazione di una SCIA da parte dell'interessato, e "restauro e risanamento conservativo leggero", attuabile con la presentazione di una CILA.

<sup>6</sup> Gli interventi di ristrutturazione. Sono gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente; vi sono ricomprese le opere di demolizione e ricostruzione. Gli interventi di ristrutturazione edilizia sono stati distinti in "semplici" o "leggeri", per i quali è sufficiente la SCIA, e "pesanti" e con riferimento a questi il titolo abilitativo dell'intervento è normalmente il permesso di costruire (autorizzazione), la cui disciplina è contornata dal complesso dei Lep procedurali, cui si aggiungono i Lep della conferenza dei servizi (ove occorra) e del silenzio-assenso. Pur tuttavia, è possibile in questi casi procedere con una SCIA, in modo alternativo all'autorizzazione.

<sup>7</sup> Gli interventi di nuova costruzione sono quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Si tratta di interventi di particolare rilievo che la legislazione ha distinto a seconda che intervengono o meno in presenza di strumenti attuativi, oltre che di pianificazione generale. Per questi ultimi, infatti, è sufficiente una SCIA in modo alternativo all'autorizzazione. In assenza di strumenti attuativi è sempre necessario il permesso di costruire (autorizzazione).

<sup>8</sup> Gli interventi di ristrutturazione urbanistica sono rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale, richiedono sempre il permesso di costruire, salvo le opere rivolte all'eliminazione delle barriere architettoniche, le quali, invece, rientrano nell'attività edilizia libera.

## II.2 Standard urbanistici

D.M. n. 1444/'68	STANDARD MINIMI TRA SPAZI PUBBLICI E INSEDIAMENTI RESIDENZIALI*	RAPPORTI MASSIMI TRA INSEDIAMENTI INDUSTRIALI E SPAZI PUBBLICI	LIMITI DENSITÀ EDILIZIA	LIMITI ALTEZZA EDIFICI	DISTANZA MINIMA TRA I FABBRICATI**
<b>ZONA A</b>	18 mq di spazio pubblico per abitante e se il Comune non trova spazi deve precisare come assicura lo standard	Per 100 mq di pavimento costruito, almeno 40 mq di spazio di cui almeno il 50% destinato a parcheggi.	Per interventi conservativi, densità non superiore a quella preesistente; per eventuali interventi nuovi, densità non superiore al 50% della densità della zona e comunque non oltre i 5mc/mq.	Per operazioni di risanamento conservativo, altezza massima non oltre gli edifici preesistenti; per nuovi edifici, altezza non superiore a quelli circostanti.	Per le operazioni di risanamento conservativo e per le eventuali ristrutturazioni, le distanze tra gli edifici non possono essere inferiori a quelle intercorrenti tra i volumi edificati preesistenti, computati senza tener conto di costruzioni aggiuntive di epoca recente e prive di valore storico, artistico o ambientale.
<b>ZONA B</b>	18 mq di spazio pubblico per abitante e se il Comune non trova spazi deve trovarli in aree adiacenti	Per 100 mq di pavimento costruito, almeno 40 mq di spazio di cui almeno il 50% destinato a parcheggi.	Densità come prevista nei piani. Per interventi su singoli edifici, la densità non va oltre a: - 7mc/mq per Comuni sopra i 200mila abitanti; - 6mc/mq per Comuni tra i 50mila e i 200mila abitanti; - 5mc/mq per Comuni inferiori a 50mila abitanti.	L'altezza massima dei nuovi edifici non può superare l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, con la eccezione di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche	Nuovi edifici: distanza minima assoluta di m 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti



D.M. n. 1444/'68	STANDARD MINIMI TRA SPAZI PUBBLICI E INSEDIAMENTI RESIDENZIALI*	RAPPORTI MASSIMI TRA INSEDIAMENTI INDUSTRIALI E SPAZI PUBBLICI	LIMITI DENSITÀ EDILIZIA	LIMITI ALTEZZA EDIFICI	DISTANZA MINIMA TRA I FABBRICATI**
ZONA C	18 mq di spazio pubblico per abitante; 12 mq (di cui almeno 4 per scuole) per Comuni al di sotto dei 10.000 abitanti o superiori ma di recente insediamento e con densità fondiaria bassa; per le zone C vicine ad aree naturalistiche particolari, almeno 15 mq di attrezzature verde pubblico.		Densità come prevista nei piani, non previsti specifici limiti.	se contigue o in diretto rapporto visuale con zone del tipo A): le altezze massime dei nuovi edifici non possono superare altezze compatibili con quelle degli edifici delle zone A).	Nuovi edifici: distanza minima assoluta di m 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti; è altresì prescritta, tra pareti finestrate di edifici antistanti, la distanza minima pari all'altezza del fabbricato più alto; la norma si applica anche quando una sola parete sia finestrata, qualora gli edifici si fronteggino per uno sviluppo superiore a ml 12.
ZONA D		Per nuovi insediamenti industriali, almeno il 10% di spazi pubblici; per nuovi insediamenti commerciali, per ogni 100 mq di pavimento di edifici, almeno 80 mq di spazio pubblico di cui almeno il 50% destinato a parcheggio (per zona D, E, F).		Le altezze massime sono stabilite dagli strumenti urbanistici	Nuovi edifici: distanza minima assoluta di m 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti

<b>D.M. n. 1444/'68</b>	<b>STANDARD MINIMI TRA SPAZI PUBBLICI E INSEDIAMENTI RESIDENZIALI*</b>	<b>RAPPORTI MASSIMI TRA INSEDIAMENTI INDUSTRIALI E SPAZI PUBBLICI</b>	<b>LIMITI DENSITÀ EDILIZIA</b>	<b>LIMITI ALTEZZA EDIFICI</b>	<b>DISTANZA MINIMA TRA I FABBRICATI**</b>
<b>ZONA E</b>	6 mq di spazi pubblici per abitante, complessivamente divisi tra attrezzature scolastiche e di interesse generale.		Massimo 0,03mc/mq.	le altezze massime sono stabilite dagli strumenti urbanistici	Nuovi edifici: distanza minima assoluta di m 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti
<b>ZONA F</b>	15 mq di spazio verde, destinato a parchi urbani, per abitante.			le altezze massime sono stabilite dagli strumenti urbanistici	Nuovi edifici: distanza minima assoluta di m 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti

\* Regola generale: 18 mq per abitante (così ripartiti = istruzione: 4,5 mq; edifici di interesse generale: 2 mq; parcheggi: 2,5 mq; verde e parchi: 9 mq)

\*\* Le distanze minime tra fabbricati – tra i quali siano interposte strade destinate al traffico dei veicoli (con esclusione della viabilità a fondo cieco al servizio di singoli edifici o di insediamenti) – debbono corrispondere alla larghezza della sede stradale maggiorata di:

- ml. 5,00 per lato, per strade di larghezza inferiore a ml. 7.
- ml. 7,50 per lato, per strade di larghezza compresa tra ml. 7 e ml. 15;
- ml. 10,000 per lato, per strade di larghezza superiore a ml. 15.

Qualora le distanze tra fabbricati, come sopra computate, risultino inferiori all'altezza del fabbricato più alto, le distanze stesse sono maggiorate fino a raggiungere la misura corrispondente all'altezza stessa.

Sono ammesse distanze inferiori a quelle indicate nei precedenti commi, nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche.

## **Sottogruppo n. 7 - Porti e aeroporti civili - Grandi reti di trasporto e di navigazione**

### **Schema di relazione**

1. Il Sottogruppo ha, preliminarmente, preso in esame le disposizioni che direttamente fissano gli obiettivi del CLEP, con particolare riferimento alle tematiche oggetto del Sottogruppo.

A tal riguardo, si è tenuto particolare conto della esigenza, espressa dall'art. 1, comma 791, L. 197/22, del “pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali”.

Il Sottogruppo ha proceduto in primis alla individuazione dei diritti civili e sociali rilevanti nel perimetro della sua indagine, per poi soffermarsi sulla incidenza delle infrastrutture e dei servizi di trasporto nel determinare ovvero diminuire quel “divario territoriale” che si mira a superare. Il Sottogruppo rileva che tale “divario” va inteso non solo come differenza qualitativa ma, spesso e in primo luogo, come distanza fisica che va ridotta per il pieno godimento delle prestazioni.

Il Sottogruppo ha adottato un criterio sostanziale per la individuazione dei diritti civili e politici, ritenendo che questi siano desumibili anche da disposizioni della Costituzione che pongono in capo alla Repubblica, ovvero alle sue articolazioni territoriali, obblighi nei confronti dei cittadini; nonché da disposizioni di fonte sovranazionale che vincolano l'Italia ai sensi dell'art. 11 e dell'art. 117, I comma, Cost.

In tale ottica il Sottogruppo evidenzia quanto previsto dalle seguenti disposizioni della Costituzione:

- Art. 16 sulla libertà di circolazione
- Art. 35 sui diritti degli emigrati
- Art. 38 sulla tutela dei disabili
- Art. 44, II comma, sullo status delle zone montane

- Art. 119, V comma, sulla coesione e la solidarietà sociale e la rimozione degli squilibri economici e sociali
- Art. 119, VI comma, sulla rimozione degli svantaggi derivanti dalla insularità.
- Tali disposizioni vanno lette alla luce di quanto previsto ed imposto dall'art. 3, II comma, Cost.

A livello sovranazionale il Sottogruppo ha individuato ulteriori disposizioni sui quali fondare i diritti civili e sociali:

Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, l'art. 25 sui diritti degli anziani, l'art. 26 sull'inserimento dei disabili, l'art. 36 sull'accesso ai servizi d'interesse economico generale (di cui i servizi di trasporto costituiscono un aspetto importante).

Nel Trattato sull'Unione Europea, l'art. 3.3. sulla promozione della coesione economica, sociale e territoriale.

Ancora più specificamente, il Sottogruppo desidera attirare l'attenzione – con riguardo alla determinazione della “soglia di spesa costituzionalmente necessaria” (di cui al citato art. 1, comma 791) – quanto previsto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea che statuisce una competenza concorrente nelle materie della coesione economica, sociale e territoriale, dei trasporti e delle reti transeuropee (art. 4.2.) e fissa condizioni e procedure per il finanziamento delle infrastrutture e dei servizi di trasporto (artt. 14, 93, 96, 170) con particolare attenzione alle regioni meno favorite o che presentano svantaggi naturali e a quelle insulari e di montagna (art. 174).

Va poi considerata la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata con L. 3.3.2009, n.18.

Effettuata tale generale ricognizione normativa, il Sottogruppo ha concentrato la sua attenzione su una intelaiatura per così dire tridimensionale:

- a) per un verso le modalità di trasporto, via aerea, via mare, su ferro, su gomma ed il trasporto pubblico locale e connesse infrastrutture (aeroporti, stazioni marittime, stazioni ferroviarie, autostazioni).
  - b) Per altro verso la specificità territoriale, tenendo presenti le peculiarità delle aree periferiche, di quelle insulari e di quelle ultra-periferiche.
  - c) Infine, lo status dei destinatari delle prestazioni, ed in particolare i disabili, gli anziani, gli studenti, i lavoratori.
- A. Con riguardo alle modalità di trasporto, il Sottogruppo ha tenuto presente, in via di prima approssimazione, la copiosa regolamentazione comunitaria in materia ed in particolare:
- Il Regolamento (CE) n. 261/2004 [*Regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato*]
  - Il Regolamento (CE) n. 1107/2006 [*Diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo*]
  - Il Regolamento (CE) n. 1371/2007 [*Diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*]
  - Il Regolamento (UE) N. 1177/2010 [*Diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne*]
  - Il Regolamento (UE) N. 181/2011 [*Diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus*]
  - Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale (TPL), tenendo conto non solo dell'espletamento di servizi urbani, ma anche suburbani ed extraurbani, sia su ferro che su gomma, si è preso atto della intersezione fra la disciplina comunitaria e quella nazionale.
2. A stretta regola, il Sottogruppo ritiene che dovrebbe in primo luogo stabilirsi (tanto più nella prospettiva *de iure condito*) quali siano i diritti civili e sociali ai quali corrispondano prestazioni (evidentemente amministrative), delle

quali possano poi determinarsi i livelli essenziali da garantire quale che sia l'assetto dei confini di competenza tra Stato e Regioni.

È di intuitiva constatazione che il riferimento di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. vada inteso come attinente ad obblighi di prestazione volti al soddisfacimento di interessi tutelati (anche) *sub specie* di pretesa soggettiva (salvo distinguere se la pretesa sia il contenuto esclusivo della situazione soggettiva ovvero una componente ausiliaria a presidio di "effettività": con conseguenze non trascurabili sul piano della allocazione delle relative attribuzioni normative ed amministrative) a livello costituzionale: altrimenti opinando, la suddetta determinazione dei livelli essenziali trasmoderebbe in realtà in una potenziale limitazione dell'autonomia regionale oltre la soglia espressamente prevista, per quanto qui interessa, dalla cit. disposizione della Carta.

Altrettanto evidente è che tale operazione preliminare ha funzione essenziale per quanto attiene alla verifica se e in che misura alle materie di cui all'art. 117, co. 3, Cost. corrispondano diritti civili e sociali che implicino garanzie di livelli essenziali di prestazione.

È chiaro che non è questa la sede per provvedere a tali compiti.

Deve nondimeno segnalarsi che una importante (e non obliterabile) indicazione è data dal termine *prestazioni*, che univocamente evoca (ancor più alla luce dei principi costituzionali ai quali, com'è ben noto, non è affatto sconosciuta una terminologia per così dire "civilistica") i rapporti debito/credito che, com'è stato lucidamente dimostrato in dottrina, caratterizzano le relazioni tra cittadini e pubblica amministrazione in materia di obbligazioni pubbliche.

Ciò posto, dovrebbe allora trattarsi di "incrociare" i dati e verificare:

- quali siano le posizioni di diritto a prestazione che corrispondano alle materie di cui all'art. 117, co. 3, Cost.;

- quali siano i livelli essenziali di dette prestazioni (con specifica rilevanza, *in casu*, della scelta relativa alla prospettiva da assumere, se *de iure condito* o *de iure condendo*).

Ed è appena il caso di avvertire che dovrebbe trattarsi di corrispondenza diretta, atteso che ove si utilizzasse un criterio più “lasco”, si finirebbe, inevitabilmente, per includere tra gli ambiti da considerare tutti quelli che interferiscano, se così può dirsi, con i numerosi “valori” sottesi all’ampio catalogo delle libertà e dei diritti costituzionali.

Sembra necessario considerare altresì che valori ed interessi equiordinati (di rango costituzionale ed europeo) limitano viceversa anche le politiche di promozione, le azioni positive, in quanto basate (va da sé) su risorse pubbliche e/o sulla limitazione dell’autonomia dei privati e, quindi, con effetti di conseguente limitazione *iure publico* proprio in quei settori nei quali, viceversa, vale in linea generale una “immunità” dalle intromissioni dei pubblici poteri e dalla conseguente imposizione di doveri correlativi ai diritti.

È del resto ben noto il dibattito dottrinale che ha visto prevalere la tesi che esclude la generale implicazione di un diritto ai mezzi sotteso ad ogni situazione giuridica soggettiva individuale favorevole di rango costituzionale.

Per tali ragioni, si è ritenuto che non potesse assumersi quale criterio ordinatore quello della mobilità e delle situazioni soggettive (*poteri, funzioni, diritti, doveri*) ad essa connessi.

Il tema è senza dubbio di importanza fondamentale: la *mobilità* va infatti annoverata tra gli interessi generali di essenziale rilievo affidati alla cura dei pubblici poteri, anche per la sua strumentalità rispetto al soddisfacimento di altri interessi, individuali e collettivi.

A ciò corrisponde, sul piano costituzionale, il diritto di circolare e soggiornare liberamente su tutto il territorio nazionale: non anche, però –

sempre a livello della Carta fondamentale – una pretesa individuale alla predisposizione, da parte dei poteri medesimi, delle infrastrutture necessarie alla circolazione o alla fornitura dei mezzi.

Con ogni evidenza, infatti, le relative scelte devono essere compiute nelle sedi di determinazione collettiva, affinché corrispondano (almeno presuntivamente) alle esigenze del più ampio numero di soggetti.

In tale prospettiva, va considerata la rilevanza dei diritti politici, in funzione di promozione, stimolo e controllo delle decisioni che riguardino quegli interessi collettivi che, se pure “frazionabili” per effetto di specifiche discipline sub-costituzionali (nella prospettiva della conservazione delle utilità in concreto acquisite), non siano tuttavia configurati (com’è invece il caso dei più tipici diritti a prestazione, come quelli, ad es., degli artt. 32, 34, 36 e 38 Cost.).

Questa impostazione prospettica appare viepiù cogente laddove, come pare essere emerso dalle discussioni in sede plenaria, si intenda procedere ad una definizione che si imponga anche in aree nelle quali sia presente anche od esclusivamente attività economica privata (oltre quella dedotta in accordi di servizio pubblico), o comunque a forte vocazione concorrenziale, e, quindi, con riferimento a rapporti contrattuali che si vorrebbe pertanto conformare quanto ai contenuti in relazione agli standard di prestazione normativamente individuati.

3. Questa la ricognizione suddivisa per mezzo di trasporto e suo ambito territoriale:

### **Livelli essenziali delle prestazioni per i servizi aerei ed aeroportuali**

Il trasporto aereo rappresenta per sua natura un mezzo di trasporto globale e la relativa disciplina trova i propri cardini di riferimento a livello internazionale, oltreché a livello europeo e nazionale.

La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (o LEP) nell’ambito del settore aereo, dunque, non può non tener conto di quanto già dettagliatamente definito



(in materia, a titolo esemplificativo, di tutela dei diritti dei passeggeri, di accessibilità alle infrastrutture, di qualità del servizio, di *safety* e *security*), dalle vigenti fonti sovranazionali ed internazionali (Convenzioni internazionali, normativa ICAO, ECAC, Regolamenti e direttive UE), prima ancora che da quelle nazionali (codice della navigazione, leggi nazionali, Regolamenti e provvedimenti ENAC).

Si riporta di seguito, ad esempio, l'elenco della legislazione internazionale, comunitaria e nazionale in vigore, di interesse per i diritti dei passeggeri in caso di disservizio:

- Codice della Navigazione;
- Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato;
- Regolamento (CE) 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori («Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori»);
- Decreto Legislativo 6 agosto 2015, n. 130, recante Attuazione della direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori);
- Decreto Legislativo n. 69 del 27 gennaio 2006, recante Disposizioni sanzionatorie per la violazione del Regolamento (CE) 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato;
- Decreto Legislativo n.79 del 23 maggio 2011, recante Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione

della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio;

- Regolamento (CE) n. 889/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 maggio 2002, che modifica il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti;
- Convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929, nel testo modificato dal protocollo dell'Aja del 28 settembre 1955;
- Convenzione di Montreal del 1999;
- Regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio del 9 ottobre 1997 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti;
- Regolamento (CE) n. 2111/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2005 relativo all'istituzione di un elenco comunitario di vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità e alle informazioni da fornire ai passeggeri del trasporto aereo sull'identità del vettore aereo effettivo e che abroga l'articolo 9 della direttiva 2004/36/CE;
- Direttiva 90/314/CEE del Consiglio del 13 giugno 1990 concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso";
- Decreto Legislativo n. 206 del 6 settembre 2005, Codice del consumo, che abroga il d.lgs. n. 111 del 17 marzo 1995, di attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»;
- Regolamento (CE) n. 323/1999 del Consiglio dell'8 febbraio 1999 che modifica il Regolamento (CEE) n. 2299/89 relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione (CRS);
- Legge 24 novembre 1981, n. 689, recante disposizioni in materia di sanzioni amministrative;
- Doc.30 ECAC Part I - ECAC Policy Statement in the Field of Civil Aviation Facilitation;

- Sentenze della Corte di Giustizia europea  
(<https://www.enac.gov.it/la-normativa/normativa-internazionale/normativa-europea/sentenze>);

- Orientamenti interpretativi relativi al Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri.

Ancora, senza pretesa di esaustività, in materia di passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta (PRM) si possono citare le seguenti fonti:

- Regolamento Comunitario n.1107/2006, Diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta;
- Orientamenti interpretativi per l'applicazione del Regolamento (CE) n. 1107/2006;
- Decreto Legislativo n.24 del 24 febbraio 2009, "Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1107/2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo";
- Circolare Enac GEN 02B
- Regolamento (CE) 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori («Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori»), versione consolidata al 1° marzo 2013
- Regolamento Comunitario n.261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91
- Decreto Legislativo 6 agosto 2015, n. 130 - Attuazione della direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori,

che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori)

- Decreto Legislativo del 6 settembre 2005, n. 206, "Codice del consumo", che abroga il d.lgs. n. 111 del 17 marzo 1995, di attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»
- Direttiva 90/314/CEE del Consiglio del 13 giugno 1990 concernente i Viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»;
- Doc.30 ECAC Part I - ECAC Policy Statement in the Field of Civil Aviation Facilitation - 12th edition/May 2018 - Amendment n.1;
- Carta dei Diritti del Passeggero - Informazioni al volo.

Si tratta di normative che, in virtù del loro elevato livello di dettaglio e del loro contenuto squisitamente tecnico, oltreché del loro carattere trasversale, già definiscono i requisiti che debbono essere rispettati dagli operatori del settore nella erogazione del servizio in favore dei passeggeri.

A ciò si aggiunga, inoltre, che L'ENAC adotta la Carta dei Servizi (CdS) ai sensi dell'articolo 32, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013, che dispone la pubblicazione della Carta dei Servizi e degli standard di qualità dei servizi pubblici. La Carta dei Servizi è uno strumento informativo finalizzato a orientare l'utenza nella rete dei servizi erogati e a rendere noti gli standard qualitativi che l'Ente si impegna a rispettare. La Carta dei Servizi ENAC intende promuovere un'adeguata informazione in un'ottica di trasparenza e garanzia dei diritti al fine di rafforzare il rapporto con gli utenti. Attraverso la Carta l'Ente individua, per ciascun servizio, gli standard qualitativi che si impegna a rispettare, illustrando al contempo le verifiche effettuate per confrontare i livelli di qualità raggiunti con quelli programmati. Nell'ambito delle attività di regolazione tecnica, certificazione, autorizzazione, vigilanza e controllo che l'ENAC svolge nel settore dell'aviazione civile in Italia, i servizi considerati nella Carta sono stati individuati tra quelli di maggiore impatto sull'utenza. In totale i servizi per i quali viene istituito il monitoraggio della qualità resa sono 40 e comprendono tutti i principali settori di azione dell'Ente: dalle certificazioni degli aeromobili e delle imprese

aeronautiche, alle licenze di pilotaggio, al rilascio delle autorizzazioni agli operatori UAS e degli attestati ai piloti UAS, alla trattazione dei reclami dei passeggeri a seguito di disservizi aeroportuali e dei vettori aerei.

Tanto premesso:

- l'attuale sistema di monitoraggio delle performance degli aeroporti si basa su livelli di servizio/ performance. Al riguardo i riferimenti principali sono stabiliti da ENAC nell'ambito del (i) Contratto di Programma – Piano della Qualità; (ii) Carta dei Servizi (Circolare GEN06); (iii) Carta dei Servizi PRM (Circolare GEN02B); (iv) Regolamento di Scalo – Minimi di Scalo.
- I LEP per gli aeroporti attengono invece alla garanzia dell'effettiva prestazione e non fanno riferimento al livello di qualità della prestazione erogata. Sono volti quindi alla garanzia per il passeggero di poter imbarcarsi sul/ sbarcare dal proprio volo. Di seguito alcuni esempi di LEP, a titolo esemplificativo e non esaustivo, validi per un aeroporto:
  - Garantire accessibilità landside ad almeno una modalità di trasporto pubblico;
  - Garantire il servizio di check-in coerentemente allo schedulato dei voli;
  - Garantire il servizio di controlli di sicurezza coerentemente allo schedulato dei voli;
  - Garantire il servizio di imbarco remoto/ a contatto coerentemente allo schedulato dei voli;
  - Garantire il servizio di sbarco remoto/ a contatto coerentemente allo schedulato dei voli;
  - Garantire il servizio di riconsegna dei bagagli coerentemente allo schedulato dei voli;
  - Garantire il servizio di ristorazione coerentemente allo schedulato dei voli;
  - Garantire il servizio di assistenza ai passeggeri a ridotta mobilità, in linea con la normativa in vigore;

- Garantire la presenza di servizi igienici ed il servizio di pulizia delle toilette e dell'aerostazione.

### **Livelli essenziali delle prestazioni per i servizi marittimi e portuali**

Ai fini di una generale determinazione dei LEP relativi ai servizi marittimi e portuali può essere utile fare riferimento (considerandola di valore generale) alla Regolamentazione contenuta nella Delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 96/2018 del 4 ottobre 2018 ("Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare"), Allegato A, in specie al Titolo II, il quale fissa:

- i parametri per la verifica delle condizioni minime di regolarità, dei livelli minimi annuali, degli eventuali servizi sostitutivi e dei tempi e modi di loro erogazione;
- la nozione di puntualità e gli indici per determinarla considerando la tipologia del naviglio e la distanza del tragitto;
- l'obbligo di dotarsi di tecnologie informatiche per il monitoraggio di tutti i dati relativi alla erogazione del servizio, ivi compresi gli eventuali fattori esterni;
- la natura, il contenuto e le modalità di diffusione delle informazioni da fornire alla utenza, prima e durante il viaggio;
- la necessità di dotarsi di reti di vendita a terra e telematici;
- gli standard di pulizia e di comfort dei mezzi;
- i contenuti del piano con le condizioni minime di accessibilità ai mezzi e alle infrastrutture, con particolare attenzione ai passeggeri con disabilità.

Ulteriori elementi possono trarsi dal Regolamento CEE n. 3577/92 - che, all'art. 4, stabilisce gli elementi che gli Stati devono considerare nell'individuare gli obblighi di servizio pubblico (e, cioè, esigenze relative ai porti da servire, alla regolarità e frequenza del servizio, alla capacità di fornitura del servizio e alle tariffe) - e dalla Deliberazione della Autorità di regolazione dei trasporti n. 22/2019 ("Definizione dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri

da, tra e verso le isole”), specie nella parte dell’Allegato che fissa lo schema del conseguente contratto di servizio (e le corrispondenti parti della Relazione illustrativa).

### **Livelli essenziali delle prestazioni per i servizi ferroviari**

Quanto si è rilevato al paragrafo 2 pare attagliarsi in modo particolarmente calzante alla materia ferroviaria (in ovvia considerazione della necessaria regolamentazione limitativa della circolazione del materiale rotabile): sia dal punto di vista pratico, sia dal punto di vista teorico, non è possibile configurare un vero e proprio diritto soggettivo di credito alla prestazione, da parte dell’Amministrazione, di una certa configurazione della rete.

Ci si rende ulteriormente conto che sarebbe più fragile che sottile il tentativo di far leva sulla materia delle grandi reti di trasporto per legittimare la fissazione da parte dello Stato (per di più con legge ordinaria) di *standard* destinati, indirettamente, a giovare ad un generico diritto alla mobilità, in realtà insuscettibile di puntualizzarsi in diretta relazione alla rete, l’accesso alla quale interessa l’utente soltanto nel complesso del rapporto contrattuale di trasporto (del resto è nota l’antica lucidissima opinione di Fadda, che criticava la scelta di fare delle strade ferrate beni demaniali): non pare, infatti, che l’art. 117, co. 2, lett. m), possa leggersi in funzione di strumento di generale determinazione statale di obiettivi di politica sociale, senza alcuno specifico nesso con la declinazione dei diritti a livello costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale, del resto, pare escludere che la materia delle grandi reti di trasporto includa anche l’attività di trasporto.

Tanto più in regime di liberalizzazione, che ovviamente rende il quadro più complesso, attesa la “interferenza” del diritto costituzionale di iniziativa economica privata.

Il significato della locuzione “*grandi reti di trasporto*” con riferimento alla rete ferroviaria si chiarisce meglio tenendo presente l’evoluzione e l’attuale assetto giuridico della rete ferroviaria.

Essa è oggi in larghissima parte (16.781 Km su un totale di 20.436 Km) di proprietà di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., società derivante dallo scorporo, nel 2001,

della Divisione Infrastruttura da Ferrovie dello Stato S.p.A., a sua volta risultante dalla trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato, deliberata, sulla base dell'art. 1, co. 3, decreto-legge n. 386 del 1991, dal CIPE (12 agosto 1992): si trattò, com'è noto, di una misura che si collocava nell'ambito dell'attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie europee e che perciò indirizzava verso la distinzione tra l'esercizio dei servizi di trasporto e la gestione dell'infrastruttura, considerando che “per stimolare la concorrenza nell'ambito dell'esercizio dei servizi di trasporto ai fini di un migliore confort e servizio agli utenti conviene che gli Stati membri mantengano la responsabilità generale dello sviluppo di un'infrastruttura ferroviaria adeguata”: un percorso che ha portato alla individuazione di una funzione di gestione (monopolistica) del servizio di adibizione di una infrastruttura per promuovere e garantire la concorrenza.

Di qui il definitivo compimento del passaggio dei beni che compongono l'infrastruttura dal regime demaniale (art. 822 c.c., con significativa collocazione nell'ambito del c.d. demanio accidentale) a quello dominicale privato (peraltro già avviato con la l. n. 201 del 1985).

Vengono in particolare rilievo, in tale ottica, l'art. 15 decreto-legge n. 16 del 1993 (conv. in l. n. 75 del 1993) e, soprattutto, l'art. 43 l. n. 448 del 1998, ai sensi del quale “l'acquisizione, l'attribuzione e la devoluzione dei beni immobili che risultano iscritti nel bilancio della società Ferrovie dello Stato S.p.A. al 31 dicembre 1997, così come certificato dalla società di revisione ed approvato dall'assemblea dei soci, si intendono avvenute a titolo di trasferimento di proprietà”.

Gli effetti di tale disposizione hanno poi trovato conferma nel decreto-legge n. 251 del 2011 e, in particolare, nel suo art. 1, co. 6-*bis*.

Con il distacco dell'infrastruttura di rete (quanto a titolarità e gestione) dall'attività di servizio (anche allorché dedotta in contratto di servizio pubblico) viene messo fuori campo ogni elemento che consenta di dedurre dalla demanialità di quella un sia pur labile elemento di nesso tra la rete e i diritti di uso dei cittadini/utenti (peraltro, come si è accennato, difficilmente conciliabile con la destinazione aziendale dei beni



suddetti anche allorché soggetti al regime dei beni pubblici e, tuttavia, affidati in *consegna* ad un plesso organizzativo via via più autonomo).

Viene piuttosto in rilievo un servizio di gestione dell'infrastruttura a beneficio diretto non già della generalità degli utenti (che, del resto, non possono utilizzarla, salvo che non si organizzino in forma imprenditoriale acquisendo i requisiti prescritti per ottenere la necessaria licenza), ma delle imprese ferroviarie e, quindi, di eque e trasparenti condizioni di concorrenza tra le stesse.

In tale ottica dispone il d.lgs. n. 112 del 2015, attuativo della direttiva 2012/34/UE, che, nell'ambito dello spazio ferroviario europeo unico (cfr. art. 11-sexies), detta le condizioni relative al suddetto servizio, erogato dal proprietario dell'infrastruttura in regime di concessione: lo Stato acquisisce infatti la disponibilità della rete a fronte dell'impegno, trasfuso nei contratti di programma, che, ai sensi dell'art. 15 d.lgs. n. 112 del 2015, affiancano l'atto di concessione, di contribuire agli investimenti destinati alla manutenzione straordinaria, al potenziamento ed allo sviluppo delle linee e degli impianti ferroviari, alla manutenzione ordinaria, nonché ad altre prestazioni di provviste per consentire a RFI di sostenere gli oneri degli obblighi di servizio nei confronti delle imprese.

Nella concessione non compare (comprensibilmente) alcun riferimento agli utenti e tantomeno a loro situazioni soggettive protette.

A livello normativo nazionale, invece, compare soltanto la previsione dell'obbligo del gestore dell'infrastruttura di assicurare la manutenzione e la pulizia degli spazi pubblici delle stazioni passeggeri (art. 11 d.lgs. n. 112 del 2015).

La normativa europea (e in particolare il regolamento n. 1371 del 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario) dedica alcune norme alla accessibilità e alla assistenza nelle stazioni ferroviarie a favore delle persone con mobilità ridotta (artt. 21 e 22).

## **Livelli essenziali delle prestazioni nel Trasporto Pubblico Locale**

### **Premessa**

La mobilità, come detto, è un valore per la cittadinanza e deve essere un obiettivo primario delle politiche pubbliche.

La mobilità è il presupposto di tutti i diritti civili e sociali della persona oltre che della tenuta e dello sviluppo del sistema economico e sociale complessivo.

La mobilità va garantita in una ottica di sostenibilità sociale, economica ed ambientale.

La mobilità locale presenta, allo stato, notevolissimi divari territoriali sia tra le aree nord, centro e sud del Paese sia all'interno di esse tra grandi aree metropolitane, aree urbane e aree rurali, insulari o montane.

La mobilità e, in specie, la realizzazione delle infrastrutture di trasporto e la erogazione di servizi di trasporto implica e presuppone erogazioni o prestazioni ampliative dell'attività privata ed implica e presuppone prestazioni idonee a stabilire un rapporto tra amministrazione e privati, oltre la dimensione organizzativa, e, in specie, un rapporto di utenza o di fruizione di infrastrutture pubbliche o in concessione.

La materia esige, pertanto, la definizione di LEP.

Quanto alla mobilità e in specie quanto al Trasporto Pubblico Locale (TPL) manca tuttavia una definizione dei livelli essenziali di servizio universale, da garantire attraverso il sussidio delle risorse pubbliche e conseguente determinazione dei loro costi standard.

Il DDL S. 2030, recante delega al Governo per il riordino della disciplina in materia di trasporto pubblico locale e regionale, presentato nella XVIII legislatura, non ha avuto seguito.

La legge-delega sul federalismo fiscale (legge n. 42/2009) aveva previsto la futura applicazione per il settore del trasporto pubblico regionale, di un criterio "misto" di finanziamento che tenesse conto, oltre che dei costi standard, anche della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale.

Non consta che tale indicazione abbia avuto seguito e che tali livelli siano mai stati definiti.

Manca anche la determinazione dei criteri per la definizione dei livelli di servizio, che avrebbero dovuto essere stabiliti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Unificata, nonché previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, in coerenza con il raggiungimento di obiettivi di soddisfazione della domanda di mobilità (art. 27 DL 50/2017, v. infra).

Manca altresì una definizione dei fabbisogni di domanda di mobilità delle varie aree territoriali e, a fortiori, degli individui.

Sono stati definiti, di contro, costi standard. Vi è una notevole destinazione di risorse pubbliche al settore. Sussistono norme specifiche (per lo più di derivazione UE) protettive dei diritti degli utenti dei servizi di trasporto locale (tramite autobus, tramvie o ferrovie metropolitane o locali) nonché a tutela del diritto alla mobilità dei disabili e persone con ridotta mobilità (PMR) in genere, dei residenti nelle zone montane o insulari.

Si è quindi in un settore materiale dove sussiste l'esigenza di definizione di LEP, ma questi sono stati definiti solo in misura molto limitata (v. infra) e senza una sistematicità.

Non sono, infine, approfondite le tematiche connesse all'accesso alle infrastrutture ed alle reti (che interessano solo indirettamente gli utenti e che sono disciplinate dal legislatore nazionale anzitutto ed essenzialmente in ottica di organizzazione del servizio e di concorrenza per e nel mercato).

Neppure sono approfondite le tematiche connesse alla programmazione, realizzazione e manutenzione delle infrastrutture di trasporto (se non in riferimento alla garanzia di accessibilità alle persone PMR) essendocisi, per ora, limitati ad una analisi del sistema di trasporto.

Le infrastrutture viarie sono, in massima parte, beni indivisi e la loro fruizione si pone, salvo eccezioni (aree a traffico limitato o strade in concessione) quale servizio indiviso e non tariffato.

Le infrastrutture ferroviarie e tramviarie locali sono beni non facilmente duplicabili e concesse al gestore del TPL. I servizi di TPL sono, invece, per lo più a fruizione divisibile, tariffabile e tariffata.

Non sono approfonditi, infine, i servizi pubblici di trasporto non di linea, ritenendosi la relativa disciplina statale essenzialmente fondata su esigenze concorrenziali.

### **Competenze amministrative**

Nell'attuale assetto delle competenze, lo Stato provvede al finanziamento del TPL, alle Regioni spettano la pianificazione e la programmazione dei servizi, agli Enti locali è affidata la gestione, compreso l'affidamento del servizio agli operatori e all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) sono affidati alcuni compiti regolatori.

Anche le Regioni e gli Enti locali contribuiscono al finanziamento dei servizi di TPL con quote rilevanti; inoltre, le Regioni determinano i bacini di mobilità e i relativi enti di governo ma gli Enti locali - soprattutto le città di maggiori dimensioni - pianificano con accezione più ampia le politiche per la mobilità e per i territori, in cui sono inserite necessariamente azioni ed interventi su infrastrutture e servizi di trasporto pubblico; le città metropolitane, gli enti di area vasta, i comuni e le associazioni di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti devono redigere i Piani Urbani di Mobilità Sostenibile (PUMS) che devono essere coordinati con piani sovra-ordinati, come il Piano Regionale dei Trasporti, o sotto-ordinati, come il Piano Generale del Traffico Urbano.

Inoltre:

- allo Stato competono:
  - accordi, convenzioni e trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri per il trasporto di persone e merci, funzioni in materia

- di sicurezza, adozione di linee guida e principi quadro per la riduzione dell'inquinamento;
- definizione dei costi standard;
  - criteri di definizione dei livelli adeguati di servizio;
  - alle Regioni competono:
    - funzioni relative al servizio di trasporto pubblico di interesse regionale;
    - definizione piano regionale trasporti; individuazione servizi minimi e relative tariffe;
    - assegnazione risorse finanziarie da destinare all'esercizio e agli investimenti; istituzione e nomina degli enti di governo degli ambiti/bacini;
  - agli Enti locali competono:
    - funzioni locali in materia di trasporto pubblico locale che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale;
  - agli enti di governo degli ambiti/bacini competono:
    - partecipazione a funzioni di programmazione, stazione appaltante e gestione della procedura di affidamento dei servizi;
    - poteri del concedente verso l'impresa che gestisce il servizio;
  - all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) compete:
    - definizione degli obiettivi di efficacia ed efficienza che il gestore deve rispettare, oltre agli obiettivi di equilibrio finanziario;
    - definizione di regole cui devono uniformarsi gli enti di governo degli ambiti/bacini nelle procedure di gara.

### **Accesso al servizio**

L'accesso alle infrastrutture ed ai servizi pubblici di trasporto deve essere assicurato in condizioni di universalità, parità di trattamento e non discriminazione, nei limiti fisici o regolatori dell'infrastruttura o del servizio.

La condizione di disabilità e di PMR in genere non sono ragioni di discriminazione ma, piuttosto, di politiche attive per superare i limiti e le difficoltà derivanti da tale condizione.

Tale diritto universale e gli obblighi relativi alle politiche attive necessarie al superamento delle condizioni di disabilità e di PMR sono da configurarsi quali LEP.

### **Condizioni del servizio e diritti degli utenti**

Possono anzitutto trarsi LEP relativi alle condizioni minime ed essenziali del servizio dalla disciplina sui diritti degli utenti.

Disciplina in parte di derivazione UE in parte nazionale. Quest'ultima, a livello statale, in larga parte definita dall'ART nell'ambito delle sue funzioni regolatorie.

All'ART sono conferiti poteri:

ex art. 37 comma 2, lettera d) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 di *“stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta”*);

ex art. 37, comma 2, lettera e), di definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto.

Quanto alle fonti UE si segnalano, anzitutto:

- Il Regolamento (CE) n. 1371/2007 [*Diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*]
- Il Regolamento (UE) N. 181/2011 [*Diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus*]

Quanto alle fonti nazionali si segnalano:

- d.lgs. n. 70 del 2014
- d.lgs. n. 169 del 2014

Quanto agli atti regolatori dell'ART si segnalano:

- la delibera n. 52/2014 sul procedimento sanzionatorio per la violazione dei diritti degli utenti dei servizi ferroviari;
- la delibera n. 4/2015 sul procedimento sanzionatorio per la violazione dei diritti degli utenti dei servizi effettuati con autobus;
- la delibera n. 48/2017, con la quale è stato approvato l'atto di regolazione recante la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento, ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera a), del decreto-legge n. 201 del 2011 e dell'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 1 del 2012, e, in 3 particolare, la Misura n. 4 che stabilisce che gli obblighi di servizio pubblico garantiscano “almeno le condizioni minime di qualità dei servizi ed il contenuto minimo dei diritti degli utenti definiti ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettere d) ed e), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, nonché il rispetto dei diritti dei passeggeri di cui ai relativi Regolamenti europei e disposizioni nazionali di esecuzione” (punto 1) e che “Rientra tra le condizioni minime di qualità dei servizi (...) una adeguata offerta di servizi negli orari nei quali maggiormente si concentra l'utenza che si sposta per ragioni di lavoro o di studio, come ad esempio nelle fasce orarie di punta dei periodi non festivi” (punto 2);
- la delibera n. 16/2018, con la quale sono state dettate le Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (allegato A alla delibera n. 16/2018; la delibera n. 16/2018, peraltro, si occupa anche delle condizioni minime di qualità che i gestori delle infrastrutture devono assicurare. In particolare, questi ultimi sono chiamati al rispetto dei seguenti obblighi: informare adeguatamente i cittadini all'interno della stazione; garantire condizioni minime di pulizia e comfort nei locali aperti al pubblico in stazione, condizioni minime per consentire l'accessibilità in autonomia alle

stazioni per tutti gli utenti, in particolare le PMR, condizioni minime per garantire un adeguato servizio di assistenza per le PMR, condizioni minime di sicurezza all'interno della stazione);

- la delibera n. 106/2018, recante Contenuto minimo dei diritti degli utenti dei servizi di trasporto via ferrovia connotati da OSP;
- la delibera n. 28/2021, recante Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami

Da tali discipline regolatorie appare possibile estrarre le condizioni minime per definire i LEP del TPL.

### **Persone con Mobilità Ridotta PMR**

Quanto alle persone PMR, sempre sulla scorta della disciplina UE e della richiamata disciplina nazionale, l'ART ha introdotto una ampia e differenziata disciplina di tutela.

Con la delibera n. 16/2018 (ferroviario OSP) ha previsto:

- l'accessibilità dei mezzi e delle infrastrutture al pubblico (adozione del piano operativo per l'accessibilità (POA) con il coinvolgendo delle rappresentanze dei consumatori, delle associazioni dei passeggeri e delle PMR);
- modalità di fornitura del servizio sostitutivo (treno, bus, taxi): garantire il raggiungimento della destinazione anche alle PMR, con equivalenti servizi di assistenza;
- informazioni su disponibilità a bordo di posti dedicati a PMR: modalità e tempistiche di richiesta e prenotazione per assistenza a bordo e in stazione e per i servizi dedicati a PMR;
- possibilità per le PMR di acquistare il biglietto a bordo senza sovrapprezzo, se nella stazione di partenza non sia presente un canale a loro accessibile.

Con la delibera n. 106/2018 (ferroviario OSP) ha previsto:



- diritto all'informazione in caso di eventi che comportino variazioni delle condizioni di accesso e fruibilità dei servizi e delle stazioni per gli utenti PMR;
- obbligo di consultazione delle associazioni rappresentative dei consumatori e degli utenti con disabilità o PMR in merito a chiarezza, completezza e fruibilità delle informazioni rese;
- diritto a ottenere un indennizzo, nel caso di mancato ripristino nei termini previsti della disponibilità di infrastrutture o dotazioni delle stazioni.

Con la delibera n. 154/2019 (misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia) ha previsto che le condizioni minime di qualità dei servizi riguardano anche l'accessibilità delle PMR e possono essere oggetto di specifico allegato al contratto di servizio e possono riguardare, tra l'altro:

- le caratteristiche del parco mezzi e accessibilità PMR;
- il piano investimenti per innovazione tecnologica e attrezzaggio PMR;
- le tariffe agevolate ai titoli di viaggio relative a utenti con disabilità o mobilità ridotta;
- la presenza di condizioni di disabilità e/o ridotta mobilità tra i criteri per la individuazione della domanda debole, impiego di dispositivi di trasporto dotati di: pianale ribassato, spazi idonei per carrozzine, segnalazione audio del percorso in prossimità della fermata; applicazione tariffe agevolate per gli utenti con disabilità o mobilità ridotta.

Con la delibera n. 28/2021 (ferroviario e autobus) ha previsto la accessibilità alle procedure di reclamo del gestore del servizio, gestore di stazione e gestore della piattaforma digitale con particolare riguardo alle esigenze degli utenti con disabilità.

Tali delibere sembrano già definire un adeguato contenuto di LEP in relazione al TPL.

## **Finanziamento del TPL**

Esiste il *Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario* (c.d. Fondo TPL), che è stato istituito nel 2013 dalla legge di Stabilità (legge n. 228/2012, articolo 1, comma 301).

Il Fondo (Rapporto MIMS) copre mediamente il 48% dei ricavi degli erogatori dei servizi di TPL, il 34% è coperto da ricavi tariffari, il 18% da risorse degli enti locali.

Al Sud la quota coperta dal Fondo è, peraltro, di circa il 68%, essendo minori i ricavi tariffari e le risorse locali. Le risorse per abitante sono, in senso assoluto, più alte al centro e al sud Italia e più basse al nord (considerando le sole regioni ordinarie).

La ripartizione del Fondo TPL tra le Regioni è stata dapprima fissata sulla base dei criteri definiti dal DPCM 11 marzo 2013, come modificato dal DPCM 7 dicembre 2015 e da ultimo dal DPCM 26 maggio 2017.

Le percentuali di ripartizione tra le regioni ordinarie (Tabella allegata al DM trasporti 11 novembre 2014 e al DPCM 26 maggio 2017, che modifica la precedente tabella allegata al DPCM del 2013) sono le seguenti:

- Abruzzo: 2,69%
- Basilicata: 1,55%
- Calabria: 4,28%
- Campania: 11,07%
- Emilia-Romagna: 7,38%
- Lazio: 11,67%
- Liguria: 4,08%
- Lombardia: 17,36%
- Marche: 2,17%
- Molise: 0,71%

- Piemonte: 9,83%
- Puglia: 8,09%
- Toscana: 8,83%
- Umbria: 2,03%
- Veneto: 8,27%

Il decreto-legge n. 68 del 2022 (art. 8, co. 7-8) ha poi fissato i criteri di ripartizione del Fondo TPL per il 2022 (per 4.879.079.381 € con i criteri del DPCM 11 marzo 2013 e per circa 75.000 € secondo modalità che tengano conto dei cost standard e dei livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale).

Il decreto-legge n. 50/2017 (articolo 27, comma 2), ha previsto i seguenti nuovi criteri di riparto del Fondo:

- il dieci per cento dell'importo del Fondo sarà assegnato alle regioni sulla base dei proventi complessivi da traffico e dell'incremento dei medesimi registrato tra il 2014, preso come anno base, e l'anno di riferimento, con rilevazione effettuata dall'Osservatorio per il trasporto pubblico locale; tale percentuale sarà incrementata, negli anni successivi al primo, di un ulteriore cinque per cento annuo fino a raggiungere il venti per cento dell'importo del predetto Fondo;
- il dieci per cento dell'importo del Fondo sarà assegnato per il primo anno alle regioni in base al criterio dei costi standard. La percentuale è incrementata, negli anni successivi al primo, di un ulteriore cinque per cento annuo fino a raggiungere il venti per cento dell'importo del Fondo;

Il comma 8-bis dell'art. 27 prevede che i costi standard e gli indicatori programmatori definiti con criteri di efficienza ed economicità siano utilizzati dagli enti che affidano i servizi di trasporto pubblico locale e regionale come elemento di riferimento per la quantificazione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da porre a base d'asta per i contratti di servizio stipulati successivamente al 31 dicembre 2017.

La riforma è stata sospesa fino al 2022 in ragione dell'emergenza Covid e allo stato è in discussione una sua modifica prima ancora della sua prima applicazione.

È stato pubblicato il Decreto ministeriale n. 157 del 28 marzo 2018, che definisce i costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e i criteri di aggiornamento e applicazione dei costi standard, anche in attuazione della riforma prevista dal decreto-legge n. 50 del 2017, che consentirà il definitivo abbandono del criterio della spesa storica finora utilizzato nel TPL per ripartire tra le Regioni gli stanziamenti del Fondo Nazionale TPL.

Il decreto prevede che il Costo standard unitario di un servizio pubblico di trasporto di linea per passeggeri, locale e regionale, sia espresso in corsa-km.

Esso è utilizzato nei rapporti interistituzionali tra Stato e Regioni, ai fini del riparto delle risorse statali per il trasporto pubblico locale e si prevede che nel primo triennio di applicazione non possa determinare una riduzione annua, per ciascuna Regione, superiore al 5 per cento per la quota di riparto erogata nell'anno precedente.

La quota residua del Fondo, l'80%, ad eccezione di una percentuale dello 0,025 per cento destinata alla copertura dei costi di funzionamento dell'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale, è ripartita sulla base della Tabella di cui all'articolo 1 del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 11 novembre 2014 (tabella riportata anche nel DPCM 26 maggio 2017); a partire dal 2021 la ripartizione avviene sulla base dei livelli adeguati di servizio, comunque entro i limiti di spesa complessiva prevista dal Fondo stesso.

I criteri per la definizione dei livelli di servizio dovranno essere definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Unificata, nonché previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, in coerenza con il raggiungimento di obiettivi di soddisfazione della domanda di mobilità, nonché assicurando l'eliminazione di duplicazioni di servizi sulle stesse direttrici.

Non consta tuttavia la adozione di tale DM.

Spetta poi alle regioni provvedere alla determinazione di adeguati livelli di servizio entro e non oltre i successivi centoventi giorni e, contestualmente, alla riprogrammazione dei servizi. Si prevede tuttavia che tale decreto continui a trovare applicazione, con le successive rideterminazioni e aggiornamenti, fino al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di emanazione del nuovo decreto di definizione dei criteri di assegnazione del Fondo. Sulla base dei criteri stabiliti dal decreto del MIT le regioni dovranno provvedere alla determinazione degli adeguati livelli di servizio e contestualmente ad una riprogrammazione dei servizi anche modificando il piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale (termini modificati dal decreto-legge n. 124 del 2019).

Si prevede una penalizzazione, pari al quindici per cento del valore dei corrispettivi dei contratti di servizio - in sede di ripartizione delle risorse fra le regioni - nei casi in cui, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non siano affidati con procedure di evidenza pubblica ovvero non risulti pubblicato, alla medesima data, il bando di gara (ovvero qualora siano bandite gare non conformi alle misure adottate dall'Autorità di regolazione dei trasporti, se bandite successivamente all'adozione delle predette misure).

Tale penalizzazione, in base a quanto stabilito dall'art. 21-bis del decreto-legge n. 119 del 2018, si applica a partire dal 2021 (e non si applica ai contratti di servizio che siano affidati in conformità alle disposizioni, anche transitorie, del regolamento (CE) n. 1370/2007 (relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia), e alle disposizioni nazionali vigenti. È stata comunque introdotta una clausola di salvaguardia volta a far sì che, a seguito del riparto delle risorse del Fondo, nessuna regione possa essere penalizzata per una quota complessiva che ecceda il 5 per cento delle risorse ricevute nell'anno precedente. Qualora risulti che l'importo del Fondo sia inferiore a quello dell'anno precedente, il suddetto limite è rideterminato in misura proporzionale alla riduzione del Fondo medesimo. Inoltre, nei primi cinque anni di applicazione della nuova disciplina, il riparto non potrà comportare una riduzione

annua superiore al 10% rispetto ai trasferimenti riferiti all'anno 2015; anche in questo caso, qualora l'importo del Fondo sia inferiore a quello del 2015, il limite è rideterminato in misura proporzionale tra le Regioni.

Si tratta, in questo senso, di una disciplina pro-concorrenziale e non riferita a LEP.

In definitiva, manca, allo stato, un livello di servizio o prestazione definito dal legislatore statale né esso è desumibile a contrario dai fondi trasferiti alle Regioni o alle imprese di TPL, posto che i trasferimenti sono costruiti su costi standard e/o specifiche scelte di finanziamento ma non sulla logica di copertura di prestazioni essenziali.

Dalla disciplina sul finanziamento TPL non è, pertanto, desumibile una disciplina LEP se non previa definizione di livelli essenziali di servizio universale, da garantire attraverso il sussidio delle risorse pubbliche.

B. Con riguardo alla tematica della coesione ed inclusione territoriale il Sottogruppo, per quanto riguarda il quadro normativo comunitario, ha tenuto presente:

- il Regolamento (CE) N. 1008/2008 [*Norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità*] che disciplina la materia degli oneri di servizio pubblico;
- la sentenza della Corte di Giustizia nel caso *Altmark* (C-280/00) che fissa la compatibilità di aiuti di stato nella prestazione di servizi pubblici (in particolare di trasporto).

Tuttavia, si deve tenere conto della circostanza che ciascuna realtà territoriale è a sé stante e dunque riesce particolarmente complesso definire livelli essenziali che debbano essere garantiti ovunque: le regioni (o le parti di regioni) periferiche sono diverse fra loro, come pure lo sono le isole.

Con riguardo allo status dei soggetti destinatari delle prestazioni essenziali il Sottogruppo rileva che i cinque Regolamenti citati supra sub A contengono dettagliate indicazioni in ordine alle prestazioni che devono essere rese ai soggetti con disabilità,

pur con una serie di limitazioni che riguardano il mezzo, il tipo di servizio, la percorrenza.

Con riguardo agli altri status considerati (anziani, studenti, lavoratori) il Sottogruppo non ha rinvenuto disposizioni normative sufficientemente articolate e precise.

### **Conclusioni**

Il Sottogruppo ha rilevato una molteplicità di atti normativi, di livello primario e secondario, sui quali è ragionevole fondare, nel settore dei trasporti e delle infrastrutture ad essi dedicati, prestazioni che i soggetti pubblici e privati sono tenuti ad erogare e che i cittadini hanno diritto di ottenere. Tale plesso normativo sovente fissa modalità, standard e livelli per tali prestazioni, assai differenziati con riguardo alla tipologia del mezzo e della infrastruttura, alla localizzazione territoriale e alla qualità soggettiva del destinatario.

Anche in considerazione di tale variabilità, la quale si riflette sulla e nella normativa, affidata in maniera preminente ad istituzioni euro-unitarie e ad autorità indipendenti di regolazione, risulta problematica – anche se ciò sarebbe auspicabile *de lege ferenda* - la individuazione di livelli essenziali di dette prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale, tenuto anche conto della significativa vocazione concorrenziale che caratterizza il settore.

## **Sottogruppo n. 8 - Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali**

Il presente documento fa seguito al verbale della riunione dei Coordinatori dei sottogruppi tenutasi in data 30 maggio 2023 (d'ora in poi verbale) ed intende proporre la rappresentazione di un punto di vista condiviso da parte dei componenti del Sottogruppo n. 8 in merito al "problema" della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia ambientale ed energetica. Si ritiene che il verbale del 30 maggio 2023 costituisca un imprescindibile punto di riferimento per inquadrare ed orientare i lavori del Sottogruppo n. 8 alla luce della già molto ricca ed articolata istruttoria svoltasi nelle riunioni dello stesso del 24 maggio e 5 giugno 2023.

Il documento che si propone si articola in tre parti: la prima ha ad oggetto la sussistenza/rilevanza di quelli che sono stati definiti come i quattro requisiti (pag. n. 1 del verbale) necessari per individuare se e come occorra procedere alla determinazione dei LEP con riguardo alla materia ambientale; la seconda riguarda la presenza di alcuni prototipi a cui è richiesto di fare riferimento in sede di definizione dei LEP (pagg. n. 1-2 del verbale); la terza definisce lo stato di avanzamento per quanto concerne il lavoro che il Sottogruppo n. 8 è chiamato a svolgere (in ossequio all'invito contenuto nella pag. n. 3 del verbale).

1. Per quanto concerne la prima parte, si tratta di valutare la sussistenza/ricorrenza dei quattro requisiti con riguardo alle materie oggetto di indagine nel Sottogruppo n. 8, ossia all'energia e all'ambiente. L'operazione appare di rilievo, poiché consente di associare la presenza di tali requisiti alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma secondo, Cost. Nello specifico, occorre considerare partitamente se effettivamente siano necessari i quattro requisiti per poter sostenere che nella materia ambientale ed in quella energetica si debba procedere – e come - all'individuazione dei LEP.

Il primo requisito indicato si riferisce ad una «erogazione o prestazione, anche non monetaria, comunque ampliativa dell'attività privata» ed esclude



i controlli. Al di là di eventuali questioni sul punto, nel caso dell'ambiente il requisito appare sicuramente sussistente dal momento che l'ambiente di per sé fornisce prestazioni che si apprezzano nella duplice dimensione diffusa ed individuale (si vedano le riflessioni di F. De Leonardis, nella riunione del Sottogruppo del 24 maggio). Si tratta di erogazioni/prestazioni non monetarie che hanno indubbiamente un'incidenza non solo ampliativa dell'attività privata: ma addirittura si pongono come precondizioni di essa. Quest'ultima non è infatti intesa in chiave economico-produttiva, ma, in modo sistemico, quale generale attività antropica che può adeguatamente svolgersi se - e solo se - vi siano "a monte" le condizioni minime di salubrità ambientale che consentano l'esplicarsi dell'esistenza stessa. Di tale lettura costituisce testimonianza il richiamo sempre più marcato ai cd. servizi ecosistemici, ossia, in base alla definizione che di essi è stata da tempo offerta dal *Millennium Ecosystem Assessment* (MAE), servizi che sono «generati» dai sistemi naturali. Ancora più chiaramente, il regolamento Ue 2020/852 del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili (cd. regolamento tassonomia), definisce i servizi ecosistemici nei termini di «contributi diretti e indiretti degli ecosistemi ai benefici economici, sociali, culturali e di altro tipo che le persone traggono da tali ecosistemi». Se i servizi ecosistemici consistono e si traducono in «molteplici benefici forniti dagli ecosistemi al genere umano», non si può non riconoscere come essi diano corpo ad una prestazione che produce effetti ampliativi in ossequio al primo requisito di cui si è più sopra detto.

Il secondo requisito indicato fa riferimento ad una prestazione idonea a stabilire un rapporto tra amministrazione e privati, oltre la dimensione organizzativa. Nel caso dell'ambiente anche tale requisito appare sussistente: ciò in considerazione del fatto che nella prestazione dei ricordati servizi ecosistemici è innegabile la dimensione funzionale che vede in primo piano

il ruolo e l'intervento dei pubblici poteri ed il configurarsi di un particolare rapporto giuridico-amministrativo al fine della fruizione di un ambiente salubre.

Il terzo requisito indicato è quello dell'attinenza ai diritti civili e sociali, con esclusione dei diritti economici. Anche in questo caso, a prescindere da eventuali questioni su di esso, si riporta quanto prodotto nel documento presentato da E. Frediani alla riunione del 24 maggio u.s. sulla attinenza/riferibilità. Da un lato, rileva una dimensione individuale, che poggia sul riferimento al privato (cittadino-utente, ma anche impresa) che si rapporta all'esercizio delle funzioni e dei relativi procedimenti in materia ambientale. In questa direzione, il "diritto" interessato può essere individuato anche nei termini di un diritto alla certezza/chiarità nei rapporti con la PA (questo profilo appare in linea con il riferimento ai LEP di natura procedimentale di cui alla pag. 3 del verbale e ad esso si associa il problema della pretesa ad una *performance*/livello minimo di attività amministrative). Dall'altro, rileva una dimensione diffusa, che poggia su di un riferimento più ampio ed omnicomprensivo coincidente con la generazione presente e quelle future in quanto "fruttori" dell'ambiente. Al riguardo, il "diritto" interessato può essere fatto coincidere con quello alla salubrità ambientale (diritto ad un ambiente salubre) ed individuato per effetto del combinato disposto degli articoli 2 e 32 Cost. Nell'ampliamento anche lessicale del perimetro di applicazione delle categorie di diritti civili e sociali non può, peraltro, non rilevare anche la recente riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. In quest'ottica, sembra che a prevalere non sia tanto la nozione di limite (in negativo) quanto piuttosto il modello che fa riferimento ad una soglia minima inderogabile, intesa come vincolo positivo e nucleo invalicabile (come osservato dal Pres. G. Grasso alla riunione del 24 maggio). L'operazione da compiere in tale ottica appare più complessa, ma di sicuro interesse per il presente Sottogruppo. Si tratta, infatti, di muovere dal diritto

alla salubrità ambientale per declinarne alcuni corollari in alcuni ambiti specifici, quali ad esempio: il suolo e le politiche preordinate alla riduzione del suo consumo (che fa emergere un diritto alla preservazione di una porzione di suolo idonea a garantire il minimo vitale); la garanzia del diritto all'acqua; la problematica della riduzione dell'inquinamento atmosferico (cui si correla il diritto ad un minimo qualitativo per quanto riguarda l'aria).

Il quarto requisito non richiede particolari approfondimenti. La sua sussistenza, nel caso dell'ambiente, si apprezza per logica conseguenza rispetto a quanto osservato nei punti precedenti. Le prestazioni che si associano ai servizi ecosistemici, in considerazione della loro rilevanza extra-individuale e sistemica, non possono che essere garantite su tutto il territorio nazionale.

2. Per quanto concerne la seconda parte, occorre prendere in esame i prototipi di LEP che sono già stati definiti o sono in via di definizione: nel caso che ci riguarda il riferimento è ai cd. LEPTA. Si ricorda che si tratta di un dpcm in corso di approvazione relativo alle “prestazioni tecniche” in materia ambientale ossia del Catalogo di 16 prestazioni fornite da ISPRA e dalle varie ARPA regionali generalmente alle imprese con le relative tariffe per la prestazione dei servizi (ad esempio le ispezioni su aziende a rischio o soggette ad AIA etc.). Si ritiene che lo sforzo compiuto fino ad oggi – e preordinato ad individuare dei livelli essenziali di prestazioni tecniche ambientali – sia senz'altro da apprezzare, anche per la lunga, scrupolosa ed articolata istruttoria che è alla sua base. Il percorso che si intende sviluppare nell'ambito del Sottogruppo n. 8 (ed in seno al Comitato) muove senz'altro da questo parametro particolarmente rilevante e si pone quale prospettiva di carattere complementare di natura sistemica rispetto ai LEPTA. Si ritiene, in altri termini, che il lavoro da svolgere in questa fase debba essere riportato ad una dimensione sistemica e “di cornice”, che eccede il livello della specificazione – già presente – e ricostruisce dei macro-livelli essenziali di

prestazioni con riguardo a funzioni individuate in chiave generale. Sembra, pertanto, necessario ricostruire, anche sulla base dei LEPTA, degli ambiti funzionali a livello “macro” per poi individuare rispetto a tali ambiti dei LEP cui sono associate prestazioni da garantire in modo uniforme sull’intero territorio nazionale. L’istruttoria condotta rispetto ai LEPTA è molto utile come *best practice*, in questa fase, per desumere dalla pluralità dei riferimenti tecnico-prestazionali un’unità apprezzabile sul piano delle suddette macro-funzioni (si veda, ad esempio, l’ipotesi prospettata nel documento di E. Frediani del 24 maggio 2023) da cui l’analisi deve necessariamente prendere le mosse. L’operazione che si propone appare, da questo punto di vista, in linea con quanto affermato alla pag. n. 2 del verbale laddove viene fatto riferimento alla non-individuazione di livelli essenziali delle prestazioni troppo analitici e alla necessità di rifuggire da un eccessivo grado di dettaglio; e lo stesso dato è desumibile dalla domanda n. 16 dell’elenco formulato dal Prof. Cassese laddove si chiede se possano essere individuati dei «prototipi di livelli essenziali di prestazione». In sintesi, se anche si volesse sostenere che i LEPTA costituiscono livelli essenziali di prestazioni essi sicuramente non esaurirebbero i LEP in materia ambientale e tantomeno energetica.

3. Da ultimo, per quanto concerne la terza parte di questo documento condiviso, il Sottogruppo n. 8 ritiene utile rappresentare l’attuale stato di avanzamento dei lavori:
  - la materia oggetto di attribuzione allo scrivente Sottogruppo, individuata in forma sintetica attraverso il riferimento all’ambiente, pare rientrare tra quelle nelle quali la determinazione dei LEP appare particolarmente rilevante;
  - per la materia in questione appare rilevante lo sviluppo di un’istruttoria che conduca ad individuare – a partire dal lavoro già svolto sui LEPTA – dei macro-LEP o «prototipi-LEP» associati a prestazioni di natura

ampliativa delle attività private in correlazione a diritti civili e sociali che si pongono oltre la dimensione economica (in linea di continuità con quanto affermato nel verbale dei Coordinatori dei sottogruppi del 30 maggio 2023);

- si continuerà il lavoro già iniziato anche con riferimento all'ambito dell'energia.

**Sottogruppo n. 9 - Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Casse rurali, casse di risparmio e aziende di credito a carattere regionale - Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale**

**Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e credito risparmio**

I componenti del sottogruppo evidenziano e concordano come i temi del Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario abbiano “carattere trasversale” e sottendano le altre tematiche di competenza dei singoli sottogruppi che riguardano specifici ambiti di intervento pubblico.

Ciò premesso, il sottogruppo ha proceduto, preliminarmente, alla ricognizione della legislazione nazionale in materia di finanza pubblica (quesito n.1.), quindi, alla verifica della presenza o meno di prestazioni di tipo erogativo-finanziario nelle materie affidate (quesito n. 10) ovvero di elementi che possano consentire di definire costi, risorse finanziarie e quindi spesa (quesito n. 11). A sottendere l’analisi nel campo del coordinamento della finanza pubblica vi è la questione, che dovrà essere approfondita in qualche fase dei lavori, del rapporto tra l’art. 117 *lett. m* e l’art. 119 della Costituzione e quindi quella dell’autonomia tributaria delle regioni. Di primario rilievo è anche il tema del rispetto dei vincoli di bilancio per il complesso delle Amministrazioni pubbliche, tenendo conto delle diverse funzioni/prestazioni che direttamente intercettano diritti civili e sociali specifici.

Il comitato condivide che:

- sia il coordinamento della finanza pubblica che la vigilanza sul sistema bancario e finanziario richiedono modalità di intervento accentrate dato il loro impatto sulla stabilità del sistema economico e finanziario, ed essendo connesse con aspetti generali fondamentali per il benessere dei cittadini e per l’adeguato godimento dei diritti civili e sociali nel loro complesso;
- ritiene non sussistere una relazione diretta tra diritti civili e sociali specifici e le materie del coordinamento della finanza pubblica e degli intermediari a carattere regionale. Per tali materie si sottolinea inoltre la necessità di tenere conto della disciplina (*rectius*, norme regolatrici) a livello europeo e, quindi,

dell'ordinamento sovranazionale (basti pensare ad esempio che a garantire oggi la stabilità dei Paesi membri dell'UE contribuisce il sistema di sorveglianza europea, con le connesse regole di bilancio comuni, e, per quanto riguarda la supervisione sugli intermediari, il Meccanismo di Vigilanza Unico che ha superato i sistemi puramente nazionali;

- con riferimento ai temi della spesa pubblica e del suo finanziamento, a fronte della individuazione di LEP – anche da parte degli altri sottogruppi – occorrerà verificare l'ammontare delle risorse necessarie alla loro attuazione con conseguente necessità di regolare il rapporto tra i diversi livelli di governo (Stato/Regioni) che dovranno congiuntamente, in misura diversificata e con strumenti *ad hoc* (da definire es. compartecipazione al gettito, tributi propri), contribuire alla sostenibilità della finanza pubblica;
- nella discussione è emerso il problema del finanziamento delle funzioni decentrate che presuppone coerenza tra l'autonomia concessa e gli obiettivi complessivi a livello nazionale di carattere economico finanziario;
- a tal proposito vi è la questione del rapporto, tra federalismo fiscale e autonomia differenziata. Sembra infatti ragionevole che si dia priorità al completamento del primo processo, avviato da tempo e ancora non finalizzato;
- il nesso tra l'art. 117 *lett. m* e l'art. 119 della Costituzione costituisce, quindi, un tema correlato che tutti i partecipanti ritengono degno di approfondimento e di attenta valutazione in ragione delle materie assegnate;

Il comitato ha proceduto alla ricognizione della legislazione nazionale in materia di finanza pubblica e intermediari a carattere regionale, estendendo la documentazione alla giurisprudenza costituzionale rilevante in materia e i necessari riferimenti al quadro normativo europeo.

Si allegano:

- una scheda sintetica avente a oggetto le fonti normative e giurisprudenziali;

- un documento trasmesso dal Governatore Visco a cura della Banca d'Italia, sul tema: *“Quadro normativo e riparto delle competenze legislative e delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni in materia di credito”* che, in una prima parte, fornisce un quadro delle competenze delle Regioni in materia – competenze che nel tempo sono state molto ridimensionate – e che delinea con puntualità le fonti sovranazionali e nazionale in materia.

Il comitato, nel condividere il documento, ritiene che l'attribuzione a singole Regioni di particolari forme di autonomia in materia di banche regionali appare – per un verso – incoerente con l'elevato livello di armonizzazione raggiunto dalla disciplina di fonte euro-unitaria in materia, nonché – per altro verso – incompatibile con gli imperativi di tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica di cui all'art. 120 della Costituzione: la frammentazione della disciplina applicabile al sistema bancario nazionale presenterebbe infatti ripercussioni sulla competitività e sulla stabilità delle banche nazionali e del sistema. Infine, si evidenzia che, sebbene nella materia in esame non si rintraccino livelli essenziali delle prestazioni da garantire in relazione a specifici diritti fondamentali, il perseguimento dell'interesse pubblico alla tutela del risparmio in maniera uniforme sul territorio nazionale appaga l'esigenza di assicurare protezione in termini non discriminatori ai depositanti e ai creditori, risultando strumentale a ridurre l'occorrenza e i costi delle crisi bancarie, con ovvi benefici per i contribuenti, ai cui interessi hanno riguardo, tra l'altro, la Direttiva 2014/59/UE e la normativa di recepimento dettata dal d.lgs. n. 180/2015.

Con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica il comitato ha affrontato anche il tema della “dimensione finanziaria”. In particolare si nota che vi sono due alternative: 1) il vincolo di bilancio può essere considerato come elemento essenziale di cui tenere conto anche per la definizione dei LEP; 2) oppure esso può essere considerato come un vincolo esogeno e, quindi, esterno al processo definitorio. Nel primo caso si giungerebbe alla individuazione dei LEP seguendo un iter definitorio analogo a quello dei LEA, in cui ai LEA si affianca un meccanismo per la fissazione del livello e della distribuzione delle risorse che tiene conto delle compatibilità



finanziarie oltre ad altri parametri (ovvero il finanziamento non deriva dal calcolo di quanto costi il servizio in condizioni di efficienza, bensì in ragione delle risorse a disposizione che vengono poi ripartite tenendo conto ad es. della popolazione ponderata in base all'età). Nel caso in cui il vincolo finanziario non fosse in qualche modo parte del processo definitivo vi sarebbe il rischio della sostenibilità in quanto, una volta individuato il livello essenziale, il finanziamento di quest'ultimo avrebbe ricadute sugli equilibri finanziari.

Il gruppo sottolinea inoltre l'importanza delle modalità di finanziamento, non solo in una dimensione statica, ma soprattutto in prospettiva. Qualora i LEP venissero finanziati con il meccanismo della compartecipazione si verificherebbero con l'andar del tempo disallineamenti fra le risorse disponibili e le necessità di spesa delle regioni (ovvero le risorse sarebbero in eccesso negli ambiti territoriali caratterizzati da una dinamica della base imponibile e del gettito più elevata, ponendo rischi per le compatibilità finanziarie aggregate).

Più in generale, si pone l'accento sulla gestione del rapporto tra i fabbisogni di risorse e le modalità di finanziamento, cioè tra dimensione di entrata e di spesa (artt. 117 e 119 della Costituzione), aspetto che il ddl AS 615 sull'autonomia differenziata non affronta specificamente rimettendo la questione alle scelte da assumere in sede di intesa con le Regioni, ma che richiederà un indirizzo di carattere generale. In particolare, la procedura prevista dall'art. 7, comma 5 del ddl Calderoli basa il modello di finanziamento su compartecipazioni costruite assumendo per ogni funzione delegata ad una regione quanto lo Stato spende attualmente in quella determinata regione; inoltre la norma non chiarisce i meccanismi per gli anni successivi (si manterrebbe la stessa percentuale di compartecipazione? con la eventualità da un lato che le risorse si rivelino insufficienti, o dall'altro di disporre di risorse addizionali, in entrambi i casi con un aggravio degli oneri a carico del bilancio dello Stato).

A tale tema si aggiungono due questioni che rimangono aperte, di cui il Comitato ha piena consapevolezza: 1) quella dell'autonomia tributaria regionale e dell'utilizzo

di tributi propri; 2) l'esigenza di pervenire a una disciplina della perequazione e degli strumenti attraverso cui essa debba essere garantita e assicurata.

In sintesi, si evidenzia la necessità del rispetto, in concreto e nel tempo, dei vincoli di bilancio, in coerenza anche con quanto previsto nel ddl AS 615. Bisognerà assicurare la minimizzazione ed efficace gestione di rischi per la finanza pubblica e fare in modo che, sia nel breve che nel lungo periodo, tutte le amministrazioni contribuiscano per la parte che loro compete al raggiungimento degli obiettivi di bilancio stabiliti dalla politica economica nazionale nel suo complesso.

Nell'ultima delle riunioni del gruppo, tenuta il 26 giugno, la Prof. D'ORLANDO, ha riassunto il contenuto di un documento redatto anche con il contributo di altri colleghi (Cerea, Stradiotto e Porcelli), con l'obiettivo di iniziare a riflettere sulla seconda fase dei lavori del CLEP, relativa anche alla individuazione dei costi e fabbisogni standard. In sintesi, nel documento si propone un paradigma normativo di tipo modulare, rispettoso del principio di riserva di legge e, al contempo, dotato della flessibilità necessaria a garantire gradualmente, attraverso un'opportuna programmazione finanziaria rispettosa dei vincoli di bilancio, certezza dei livelli essenziali delle prestazioni dando loro, progressivamente, la sostanza di diritti. Il documento esemplifica un'ipotesi di determinazione dei fabbisogni standard, partendo dai LEP, in materia di istruzione. Su tali temi e sulla definizione dei possibili approcci sarà necessario concentrarsi nel proseguo dei lavori.

## **Sottogruppo n. 10 – Professioni - Organizzazione della giustizia di pace**

### **Definizione della materia “professioni”**

La determinazione del contenuto proprio della materia “professioni” – materia che, come noto, non era originariamente indicata nella Costituzione, e che è stata inserita, tra le materie di competenza legislativa concorrente a seguito della legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001 (vedi il modificato art. 117, comma terzo, Cost.) – ha posto problemi ermeneutici di un qualche rilievo e rispetto ai quali la dottrina non ha assunto posizioni unanimi.

In via generale, si è distinta una nozione sostanziale, una formale e una costituzionale: la prima con riferimento ai profili sostanziali dell’attività svolta (soprattutto circa la presenza dei profili di intellettualità, liberalità, professionalità, indipendenza e autonomia); la seconda con riferimento alle definizioni impiegate dal legislatore (utilizzando, come fondamento della nozione stessa, l’art. 2229, comma primo, c.c., che inserisce l’attività professionale nel *genus* del lavoro autonomo, e nello stesso tempo assegna alla legge il compito di indicare le professioni intellettuali per il cui esercizio sia necessaria l’iscrizione in appositi albi o elenchi, a loro volta affidati ad ordini o collegi professionali); la terza con riferimento a quel modello “aperto” di ordinamento professionale che è offerto dalla Costituzione nel senso che non sono previste riserve di attività a favore di alcune categorie professionali, ma soltanto la previsione dell’esame di Stato “per l’abilitazione all’esercizio professionale” ai sensi dell’art. 33, comma quinto, Cost.. In relazione poi ai caratteri e alla funzione dell’esame di Stato, si è rilevato che la disciplina pubblicistica è volta a tutelare l’affidamento della collettività sull’attitudine del professionista a svolgere attività che toccano beni della vita di particolare rilevanza, e, nello stesso tempo, si è tenuto conto del principio-cardine della libertà delle professioni in base al principio costituzionale della libertà del lavoro ai sensi dell’art. 4 Cost..

Il necessario ancoraggio alle discipline legislative dello Stato – peraltro assai frazionate e talora risalenti anche all’ordinamento pre-repubblicano - per la definizione

delle predette nozioni è stato ribadito dalla Corte costituzionale, che ha dato quindi rilievo al “canone storico-normativo”, seppure mantenendo fermo il sindacato della stessa Corte sulla discrezionalità di valutazione spettante al legislatore. Nel complesso è stato rilevato che il legislatore ha distinto le tre seguenti tipologie di attività professionali:

- professioni “ordinistiche”: sono le professioni soggette a uno stringente controllo pubblicistico in ragione degli interessi coinvolti, prevedendosi quindi la riserva di attività professionale a favore dei soggetti per i quali si prevede non soltanto il superamento dell’esame di Stato per l’abilitazione, ma anche l’iscrizione ad appositi albi o elenchi la cui tenuta è affidata ad associazioni professionali, ordini o collegi, dotati di potestà disciplinare, normativa e tariffaria;
- professioni “riconosciute”: sono le professioni per le quali, in ragione della presenza di interessi pubblici che vanno tutelati seppure in misura non eguale rispetto a quelli coinvolti dalle professioni ordinistiche, si pone una disciplina meno stringente, e dunque senza la costituzione di un ordine professionale, ma comunque prevedendo l’iscrizione in albi o elenchi previo il superamento di una prova di idoneità;
- professioni “non regolamentate”: sono le restanti professioni presenti sul mercato del lavoro e per le quali non sussiste una specifica disciplina appositamente dettata dal legislatore.

Vanno poi ricordate le due seguenti categorie di attività professionali che sono state definite in via normativa:

- le “professioni non organizzate in ordini o collegi”, come definite dalla legge n. 4/2013, con riferimento “all’attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell’art. 2229 del codice civile, delle professioni

sanitarie e relative attività tipiche o riservate per legge, e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative”;

- le “professioni regolamentate”, come definite dalla Direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005 (recepita con il d.lgs. n. 15 del 2016) relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, con riferimento alle professioni il cui accesso o esercizio è subordinato al possesso di specifiche qualifiche stabilite da disposizioni normative.

### **Il ruolo centrale e generale della legislazione statale**

Prima della revisione costituzionale del 2001, sia tenuto conto dell’originario assetto costituzionale che prevedeva la competenza legislativa generale dello Stato su tutte le materie non espressamente incluse nell’enumerazione delle materie spettanti alla competenza regionale, sia per garantire uniformità alla disciplina comunque rivolta a tutelare rilevanti interessi pubblicistici, sia considerato il principio espresso dall’art. 120 Cost. (in base al quale le Regioni non possono limitare l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale), la competenza legislativa relativa all’ordinamento delle professioni spettava integralmente allo Stato, fatta salva la specifica competenza delle Regioni circa la determinazione della normativa legislativa di dettaglio, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, in materia di “istruzione artigiana e professionale” ai sensi della formulazione originariamente presente nell’art. 117, primo comma, Cost.

La Corte costituzionale, per di più, ha considerato rilevanti, e dunque cogenti, le predette esigenze di uniformità della disciplina da porre a livello nazionale in relazione alla necessaria tutela di interessi pubblici e di istanze di rilievo costituzionale, pure nei confronti delle – peraltro assai limitate – competenze legislative che spettano alle Regioni a statuto speciale in tema di professioni.

Non sono tuttavia mancati alcuni spazi di intervento legislativo per le Regioni, anche a statuto ordinario, allorquando lo Stato, anche in riferimento a taluni aspetti dell’ordinamento delle professioni, ha adottato leggi-quadro (ad esempio, la l.

n.217/1983 per il turismo) su materie di competenza concorrente, o altre leggi (come, ad esempio, la l. n.6/1989 in materia di guida alpina) che hanno delegato alle Regioni ulteriori competenze legislative e regolamentari, in base a quanto consentito nell'originaria formulazione degli artt. 117, comma secondo, e 118, comma secondo, Cost. In definitiva, ciò ha consentito una qualche maggiore flessibilità alla distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, seppure sempre nel rispetto del complessivo orientamento centralistico del sistema regolatorio.

### **La competenza legislativa concorrente in materia di professioni e la permanente pervasività della legislazione dello Stato**

Allorquando nel 2001 la materia delle “professioni” – complessivamente intese – è stata inserita tra le competenze legislative concorrenti, tale innovazione non ha sostanzialmente inciso sulle concrete modalità di esercizio della preesistente competenza legislativa dello Stato.

Infatti, sono rimaste ferme le predette ragioni di uniformità della disciplina legislativa dettata dallo Stato in connessione alla presenza di rilevanti interessi pubblici da tutelare in modo unitario sull'intero territorio nazionale. E ciò tanto più alla luce sia della sempre maggiore rilevanza dei principii europei di tutela della concorrenza, della libera circolazione di persone e servizi, e della libera prestazione dei servizi e di stabilimento, sia dell'emersione della nuova materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato sulla “tutela della concorrenza” ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost.

E così le leggi statali hanno proseguito sulla strada di un denso e molto articolato intervento regolatorio - peraltro contenutisticamente frazionato a seconda degli ambiti funzionali di svolgimento delle attività professionali (come ben testimoniato dall'ampia documentazione legislativa che è stata fornita alla presente Commissione dalle molteplici amministrazioni ministeriali rispettivamente competenti) – intervento che, andando talora ben al di là della sola determinazione dei principi fondamentali della materia “professioni”, ha finito per lasciare scarso margine di intervento alle Regioni.

Tra l'altro, in base alla documentazione fornita dal MIMIT, va segnalato che il già ricordato d.lgs. n. 15 del 2016 di recepimento della Direttiva 2005/36/CE ha assegnato anche alle Regioni e alle Province autonome il compito di individuare l'autorità competente per il riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite all'estero da professionisti che intendono stabilirsi in Italia (vedi in particolare l'art. 5, comma 2). Ma l'esercizio di tale compito risulta ancora precluso in mancanza di una lacuna che, in sede di Tavolo tecnico congiunto, è stata riscontrata nella disciplina nazionale di recepimento. Siffatta lacuna, in particolare, richiederebbe un apposito intervento modificativo e un conseguente accordo tra Stato e Regioni per disciplinare il passaggio delle competenze dalle amministrazioni statali (da lungo tempo transitoriamente competenti) a quelle regionali.

Circa quanto rilevabile nella giurisprudenza costituzionale, la Corte costituzionale ha più volte ribadito l'individuazione di molteplici e assai significativi principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di ordinamento delle professioni per ragioni di unitarietà. Tra l'altro, possono ricordarsi, in primo luogo, i seguenti principi fondamentali: *“l'individuazione delle figure professionali, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale”*; inoltre, lo stesso principio fondamentale è stato riscontrato in relazione all'esclusiva competenza statale sui *“relativi profili ed ordinamenti didattici”* che concernono le attività formative necessariamente preliminari all'esame di Stato; infine, si considera preclusa alle leggi regionali – anche delle Regioni a statuto speciale (e quindi delle Province autonome di Trento e Bolzano) - l'istituzione di nuovi e diversi albi (o registri) rispetto a quelli istituiti con legge statale.

In ogni caso, nell'ampia, approfondita e dettagliata legislazione statale in materia di professioni non si è avvertita l'esigenza di evidenziare o comunque di definire appositi LEP nei numerosi ambiti regolatori in cui sono stati disciplinati e articolati gli *“ordinamenti delle professioni”*.

Del resto, anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, il richiamo all'eventuale presenza dei LEP con specifico riferimento alla materia delle professioni non appare di per sé rilevante o comunque significativamente presente. E ciò anche quando tale connessione avrebbe potuto assumere una qualche significatività, come, ad esempio, in materia sanitaria allorquando la completezza della formazione universitaria potrebbe essere considerata come un requisito necessario per garantire il corretto espletamento dei livelli essenziali delle prestazioni – in questo caso i LEA - e dunque per assicurare la corrispondente qualità dei servizi da garantire in modo omogeneo nel sistema sanitario su tutto il territorio nazionale. Anche in tali evenienze la Corte costituzionale ha correttamente preferito ricorrere alla nozione del “principio fondamentale” in materia di salute, piuttosto che affrontare la questione ipotizzando un diretto collegamento tra la normativa concernente l'ordinamento delle professioni sanitarie e i LEA da garantire in tale ambito dell'ordinamento (in tal senso, vedi recentemente Corte cost. n. 112/2023).

Va poi rilevato che, dopo l'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale n. 3/2001, la legge n.131/2003 aveva previsto l'approvazione di appositi decreti legislativi per l'individuazione dei principi fondamentali nelle materie assegnate alla competenza legislativa concorrente. E proprio in relazione alla materia di professioni è stato adottato il d.lgs. n. 30 del 2006 ove sono stati indicati i principi fondamentali attinenti alla libertà professionale, alla tutela della concorrenza e del mercato, all'accesso alle professioni e alla regolazione delle attività professionali. Occorre rilevare che, sia nella rubricazione interna che nel contenuto del summenzionato decreto legislativo, i principi fondamentali sono espressamente riferiti a taluni principi di rilevanza costituzionale, e in particolare ai principi di eguaglianza, di parità di trattamento e di non discriminazione, così come sussiste qualche sporadico cenno a taluni diritti di libertà costituzionalmente rilevanti, come la libertà di iniziativa economica e la libertà dell'accesso all'esercizio delle professioni.

Tuttavia, né nelle disposizioni presenti in questo decreto legislativo, né tanto meno nelle relative premesse si richiamano in alcun modo i LEP, mentre soltanto in un



caso è stato identificato un principio fondamentale connesso alla presenza di *“livelli minimi uniformi di preparazione stabiliti dalle leggi statali”*. Si tratta, più precisamente, dei livelli minimi di preparazione – e cioè di acquisizione di capacità, di competenze e di abilità - che devono essere uniformemente garantiti nella fase formativa a coloro che intendono conseguire il titolo professionale qualora le Regioni rilascino titoli professionali che *“consentono l’esercizio dell’attività professionale anche fuori dei limiti territoriali regionali”* (vedi art. 4, comma 3). In ogni caso, è evidente che non si tratta di un LEP in senso proprio, ovvero non si tratta di una disposizione legislativa che indica, precisa ovvero quantifica una specifica prestazione che deve essere erogata dalle amministrazioni regionali a favore dell’utenza interessata, ma, ben diversamente, di una condizione di legittimità cui è subordinata la legislazione regionale che intervenga a disciplinare il rilascio dei titoli professionali di competenza regionale destinati ad avere efficacia anche al di là del territorio della medesima Regione.

Va comunque precisato che il predetto decreto legislativo di carattere ricognitivo non ha tenuto in considerazione alcuni ambiti, pure particolarmente rilevanti, delle attività professionali, quali, ad esempio, la formazione professionale universitaria; la disciplina dell’esame di Stato per l’esercizio delle professioni intellettuali; l’ordinamento e l’organizzazione degli ordini e dei collegi professionali; gli albi, i registri, gli elenchi o i ruoli nazionali previsti per l’affidamento del pubblico; la rilevanza civile e penale dei titoli professionali; e l’equipollenza dei titoli conseguiti all’estero ai fini dell’accesso alle professioni.

### **Conclusioni**

In conclusione, sulla base delle analisi svolte sia in ordine al concreto svolgimento delle competenze legislative esercitate dallo Stato, sia in ordine alla giurisprudenza costituzionale, può rilevarsi che nella materia “professioni” non sussistono disposizioni legislative dello Stato che determinano livelli essenziali delle

prestazioni concernenti diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale<sup>55</sup>.

### **Giustizia di pace**

L'art. 116, terzo comma, Cost. prevede che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (rispetto a quelle previste dai primi due commi della norma che riguardano le Regioni a statuto speciale) possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato e su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119.

Le forme e condizioni particolari di autonomia hanno uno spazio delimitato: esse concernono “le materie di cui al terzo comma dell'art. 117” e alcune delle materie indicate nel secondo comma dell'art. 117.

Tra queste ultime vi sono le materie indicate alla lett. l): “giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa”.

La possibilità di introdurre forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di cui alla lett. l) dell'art. 117, è ammessa dall'art. 116, terzo comma, in un ambito specifico, così tracciato: “limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace”.

Il settore viene così circoscritto come materia al solo ramo della giustizia di pace e, all'interno di questa materia, viene segnato da una ulteriore restrizione, perché l'autonomia differenziata deve limitarsi alla “organizzazione”: di conseguenza, rimangono fuori la disciplina ordinamentale e quella processuale.

Lo spazio di azione dell'autonomia regionale è quindi notevolmente ristretto.

Deve peraltro sottolinearsi che attualmente questo spazio è affidato in parte cospicua ai Comuni. Infatti, l'art. 3 del d.lgs. 156 del 2012 prevede che i Comuni si faranno integralmente carico delle spese di funzionamento e di erogazione del servizio

---

<sup>55</sup> Ci siamo basati sullo stato de *jure condito*. Non si può escludere che, in futuro, i forti mutamenti nelle professioni inducano nuove istanze sui diritti al lavoro come suggerito al workshop “L'impatto dei processi di digitalizzazione su professioni e occupazione” all'Organo costituzionale CNEL (<https://www.cnel.it>) rilevando impatti sui nessi tra ambiti professionali e livelli essenziali di protezione sociale. Perciò, future iniziative legislative potrebbero configurare LEP, al momento non esistenti.

giustizia nelle relative sedi del giudice di pace, ivi incluso il fabbisogno di personale amministrativo che sarà messo a disposizione dagli enti medesimi.

Allo Stato, e per esso al Ministero della giustizia, in materia di organizzazione della giustizia di pace rimane la determinazione dell'organico del personale di magistratura onoraria entro i limiti della dotazione nazionale complessiva, nonché la formazione del relativo personale amministrativo.

La disciplina dell'autonomia regionale incrocia poi la disciplina dei "livelli essenziali delle prestazioni" di cui alla lett. m) dell'art. 117, comma 2, Cost.

Tale disciplina ha un raggio di azione ben più vasto in quanto riguarda le prestazioni erogate dalle amministrazioni a qualsiasi livello, non riguarda solo le Regioni che vogliono dotarsi di autonomia ex art. 116, terzo comma. Infatti, la norma costituzionale prevede che, all'interno delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, vanno determinati dei livelli essenziali che "devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", quale che sia l'amministrazione che li deve garantire.

Tale determinazione di livelli essenziali è affidata alla legislazione esclusiva dello Stato.

Pertanto, tornando al tema della giustizia di pace, il legislatore statale, con riferimento alle prestazioni a tutela di diritti civili e sociali in questo ambito, deve individuare dei livelli essenziali delle prestazioni che, qualora una regione chiedesse di differenziarsi (nei limiti circoscritti su evidenziati), sarà tenuta a garantire.

Il diritto in questione è quello previsto dall'art. 24 Cost., un diritto dei più importanti tra quelli relativi ai rapporti civili previsti dal Titolo I della Costituzione.

È il diritto ad agire in giudizio per la tutela dei propri diritti.

Ulteriori precisazioni su questo diritto vengono fornite in altri punti della Costituzione, in particolare dall'art. 111 laddove si afferma che la legge deve garantire la durata ragionevole del processo.

La garanzia in concreto di tale diritto, anche in sede di giustizia di pace, dipende da norme ordinamentali e processuali che, come si è visto, rimangono di competenza esclusiva dello Stato.

La Costituzione consente differenziazioni regionali con riferimento all'organizzazione della giustizia di pace, cioè alla predisposizione di strutture e dotazioni umane e finanziarie per la realizzazione in concreto di tali diritti.

In questa materia, sarà particolarmente importante, la consultazione degli enti locali, prevista dal terzo comma dell'art. 116 Cost., nello specifico la consultazione dei Comuni, ai quali oggi la legislazione conferisce rilevanti compiti e responsabilità in materia.

Data la delicatezza del diritto in questione, le differenziazioni delle prestazioni potranno essere minime, modulandosi in relazione alla entità ed eventualmente alle caratteristiche della domanda di giustizia nei diversi contesti, ma dovrà essere garantito un livello essenziale delle prestazioni tale da renderle tendenzialmente omogenee a quelle delle altre Regioni, sia sotto il profilo della qualità delle decisioni, che sotto il profilo dei tempi di decisione, che dovranno essere in tutte le sedi ragionevoli.

Un punto di riferimento per individuare il livello essenziale delle prestazioni in materia di giustizia di pace è oggi costituito dagli obiettivi del PNRR.

Come è noto l'Italia si è impegnata a raggiungere entro il 2026 alcuni obiettivi, costituiti dalla riduzione del 90% dell'arretrato e dalla riduzione dei tempi del processo civile del 40% e dei tempi del processo penale del 25%. Tutto ciò vale anche per la giustizia di pace che, peraltro, come emerge dai dati statistici del Ministero della giustizia, nell'ultimo anno ha fatto significativi passi avanti in tal senso.

Sono obiettivi del PNRR e quindi impegni assunti con l'Unione europea, ma sono anche obiettivi imposti dal rispetto dei principi costituzionali in materia di durata del processo e di giustizia delle decisioni, quindi della loro qualità.

È insita nell'impegno a raggiungere questi obiettivi la essenzialità dei livelli delle prestazioni necessarie a tal fine.

L'attivazione di forme e condizioni particolari di autonomia attribuita dallo Stato ad una Regione ai sensi dell'art. 116 Cost., implicherà il coinvolgimento di detta Regione nei relativi oneri, oggi a carico esclusivamente di Stato (Ministero della giustizia e CSM) e Comuni.

In tal caso, dovrà porsi particolare attenzione a non rendere più complicato e non alterare un sistema di regolazione già di per sé complesso, e dovrà quindi prevedersi una compiuta redistribuzione degli oneri e compiti tra Stato, Comuni e Regione.

2.8.23

Il Presidente

