

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Firenze 8 e 9 febbraio 2012<br>L. Morandi Giunta Provincia autonoma di Trento<br>“Del legiferare per decreto” |
|--|---|---|

## DEL LEGIFERARE PER DECRETO

Probabilmente necessario, forse non fisiologico, sta di fatto che l'attività parlamentare è quasi esclusivamente concentrata sull'esame dei decreti legge, quasi sempre approvati dalle Camere con voto di fiducia.

Ben sei sono infatti i decreti legge emanati ora all'esame del parlamento. Questa è una tabella aggiornata alla prima settimana di febbraio:

|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
| <p><a href="#"><u>Decreto Legge 22 Dicembre 2011, n. 211</u></a></p> <p>Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri</p>  | <p><a href="#"><u>S.3074</u></a></p> <p><a href="#"><u>C.4909</u></a></p> | <p>Approvato con modificazioni dal Senato</p> <p>In corso d'esame in Commissione</p> | <p>Scadenza conversione:<br/>20 febbraio</p> |
| <p><a href="#"><u>Decreto Legge 22 Dicembre 2011, n. 212</u></a></p> <p>Disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile</p>   | <p><a href="#"><u>S.3075</u></a></p>                                      | <p>Approvato con modificazioni dal Senato</p> <p>passa all'esame della Camera</p>    | <p>Scadenza conversione:<br/>20 febbraio</p> |
| <p><a href="#"><u>Decreto Legge 29 Dicembre 2011, n. 215</u></a></p> <p>Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni urgenti per l'amministrazione della difesa</p> | <p><a href="#"><u>C.4864</u></a></p> <p><a href="#"><u>S.3128</u></a></p> | <p>Approvato dalla Camera</p> <p>Assegnato in Commissione al Senato</p>              | <p>Scadenza conversione:<br/>27 febbraio</p> |
| <p><a href="#"><u>Decreto Legge 29 Dicembre 2011, n. 216</u></a></p> <p>Proroga di termini previsti da disposizioni legislative</p>  | <p><a href="#"><u>C.4865</u></a></p> <p><a href="#"><u>S.3124</u></a></p> | <p>Approvato dalla Camera</p> <p>In corso d'esame in Commissione</p>                 | <p>Scadenza conversione:<br/>27 febbraio</p> |
| <p><a href="#"><u>Decreto Legge 24 Gennaio 2012, n. 1</u></a></p> <p>Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività</p>  | <p><a href="#"><u>S.3110</u></a></p>                                      | <p>In corso d'esame in Commissione</p>   | <p>Scadenza conversione:<br/>24 marzo</p>    |
| <p><a href="#"><u>Decreto Legge 25 Gennaio 2012, n. 2</u></a></p> <p>Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale</p>  | <p><a href="#"><u>S.3111</u></a></p>                                      | <p>In corso d'esame in Commissione</p>   | <p>Scadenza conversione:<br/>25 marzo</p>    |

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Firenze 8 e 9 febbraio 2012<br>L. Morandi Giunta Provincia autonoma di Trento<br>“Del legiferare per decreto” |
|--|---|---|

Ma non è finita qui. Stanno per arrivare almeno altri due decreti legge di peso: uno sulle semplificazioni (che il 9 febbraio dovrebbe essere pubblicato sulla Gazzetta ufficiale) e uno sul mercato del lavoro.

Pochi sono i disegni di legge veri e propri di iniziativa governativa: a dire il vero risulta solo il disegno di legge comunitaria 2012, che non può proprio essere trasformato in decreto legge neanche a volerlo.

Per il merito, vanno segnalati soprattutto il decreto sulla **proroga dei termini** previsti da disposizioni legislative (che sta per scadere) e quello sulla **concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività**, che è ancora in commissione al primo giro parlamentare.

Su quest'ultimo ha espresso più di una perplessità la conferenza delle regioni con un documento approvato il 2 febbraio, dove il tema di fondo è quello relativo al mancato coinvolgimento delle regioni e quindi alla collaborazione istituzionale: da qui la richiesta di attivazione immediata di un tavolo di confronto permanente per la definizione di un percorso condiviso di attuazione delle riforme proposte volto a rendere le stesse coerenti con il sistema di prerogative costituzionalmente garantite.

La liberalizzazione delle attività economiche e la tutela della concorrenza sembrerebbe in sostanza che in questo provvedimento si prestino a superare, anche a volte attraverso un uso anomalo dello strumento del potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, lo stesso sistema costituzionale basato sull'esercizio dei differenti poteri legislativi e sul meccanismo dell'impugnazione davanti alla Corte costituzionale.

Molto interessante da vedere quanto in proposito affermato dalla commissione affari costituzionali del Senato in sede di parere (vedi resoconto dell'8 febbraio): con una nutrita e pesante serie di osservazioni, pur dando il via libera al provvedimento, vengono riprese e ampliate tutte le perplessità delle regioni. Molto più morbido, paradossalmente, il parere dato da chi, la commissione bicamerale per le questioni regionali (il 9 febbraio), avrebbe ben più spazio e titolo per erigersi a paladino delle autonomie.

Due parole sul **decreto legge in materia ambientale**. Si dice nella relazione che sia dettato dalla necessità di adempiere alle indicazioni giunte dalla giurisprudenza e dall'amministrazione dell'Unione europea in materia di trattamento dei rifiuti e di trattamento dei materiali da riporto, nonché per definire compiutamente il campo di applicazione del divieto di commercializzazione di sacchi non biodegradabili per l'asporto.

Considerata la straordinaria urgenza di favorire la ripresa del processo di infrastrutturazione del Paese, sempre secondo la relazione, l'articolo 3 introduce una norma di interpretazione autentica dell'articolo 185, comma 1, lettere b) e c), e comma 4 del decreto legislativo n. 152 del 2006, volta a chiarire che i materiali di riporto storici sono esclusi dall'applicazione della normativa sui rifiuti trattata nella Parte IV, Titolo I, del Codice ambientale. Va solo detto che la commissione bicamerale per le questioni regionali ha richiamato sulla necessità di salvaguardare le competenze costituzionalmente riconosciute alle autonomie territoriali.

Questo monopolio delle Camere attorno all'approvazione di decreti legge con voto di fiducia sostanzialmente significa che il lavoro parlamentare viene assai compresso nelle sue naturali caratteristiche, grazie all'impossibilità di esercitare in maniera ordinaria l'attività di modifica dei testi all'esame.

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Firenze 8 e 9 febbraio 2012<br>L. Morandi Giunta Provincia autonoma di Trento<br>"Del legiferare per decreto" |
|--|---|---|

Questo è con ogni probabilità un dato necessitato dalla strana natura del governo e della maggioranza parlamentare che lo sostiene. Un governo "ad orologeria", che deve sfruttare al massimo il tempo e la benevolenza a sua disposizione in un contesto economico e sociale che ne giustifica il modo di operare.

Nel frattempo però le forze parlamentari avrebbero tutto il tempo a disposizione per esercitarsi nel vero lavoro parlamentare sui temi più squisitamente politici e istituzionali.

Così sembrerebbe che ultimamente ci sia la volontà di arrivare ad una riforma del sistema elettorale, e di pari passo ad una riforma del sistema parlamentare quantomeno dal punto di vista della riduzione del numero dei parlamentari.

Si vedrà le prossime settimane se si tratta di strategia politica o meno.

Una premessa: è la commissione affari costituzionali del Senato che in questo momento si distingue per il numero e l'importanza dei provvedimenti al suo esame.

Già aveva infatti convenuto, appena insediato il governo Monti, sulla opportunità di riprendere l'esame dei disegni di legge di revisione della **legge elettorale** (disegno di legge n. 2). "Raccogliendo le istanze provenienti dalla società civile," come si trova detto nei resoconti parlamentari, "anche alla luce delle motivazioni in base alle quali la Corte Costituzionale non ha ammesso i quesiti referendari. Si concorda anche sulla opportunità di avviare l'esame dei disegni di legge costituzionale di revisione della disciplina del referendum" (n. 83).

La commissione aveva poi dovuto prendere atto dell'approvazione da parte dell'assemblea del Senato, nella seduta del 13 dicembre, delle **mozioni** in materia di riforme istituzionali e valorizzazione degli enti territoriali di iniziativa della senatrice Finocchiaro e del senatore Calderoli, con le quali si è deliberato di promuovere in tempi rapidi l'esame e l'approvazione dei disegni di legge costituzionale concernenti la riduzione del numero dei parlamentari e, a seguire, quelli relativi alla differenziazione del bicameralismo paritario.

Questo ha implicato una nuova disgiunzione dei due gruppi di disegni di legge costituzionale (accorpati recentemente), che verranno esaminati con procedure distinte, pur nel tentativo di portare avanti le sedute in parallelo. Mentre però per il disegno di legge n. 1178 sulla **riduzione del numero dei parlamentari** l'esame da parte della commissione è ripreso, con una nuova fissazione del termine per presentare emendamenti al testo unificato già elaborato dai relatori e adottato a suo tempo come testo base, per quanto riguarda il disegno di legge Calderoli, il n. 2941 sulla **riforma del Parlamento e della forma di Governo** non si accenna nessun avanzamento significativo.

In parallelo al tema della riduzione del numero dei parlamentari procede invece abbastanza speditamente, sempre al Senato nella commissione affari costituzionali, l'esame dei disegni di legge in materia di **riduzione dei componenti delle assemblee e delle regioni a Statuto Speciale** (n. 2923). Si tratta di iniziative che si inseriscono nel più generale intendimento di riordinare le assemblee elettive.

Premesso che sul tema si sta svolgendo un'**indagine conoscitiva** presso la stessa commissione, i nodi da sciogliere non sembrano pochi: pareri discordi vi sono sulla stessa costruzione del testo (l'alternativa sarebbe tra un disegno costituzionale unitario e un provvedimento ad hoc per ogni autonomia speciale), con parentesi sulla stessa natura giuridica degli statuti speciali. Delicata è poi ovviamente l'interlocuzione con il consiglio regionale. Questa va fatta solo nella fase della definizione finale del testo, oppure sarebbe

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Firenze 8 e 9 febbraio 2012<br>L. Morandi Giunta Provincia autonoma di Trento<br>“Del legiferare per decreto” |
|--|---|---|

più opportuno condurla durante tutto l'iter del disegno di legge? Ciò non bastasse, è stata sottolineata l'esigenza di preservare l'equilibrio dei gruppi linguistici nel consiglio regionale del Trentino Alto Adige, chiedendo lo stralcio delle disposizioni relative inserite nel disegno di legge n. 2976, per essere trattate in un apposito disegno di legge.

Da evidenziare l'avvio e il rapido esame in commissione e al Senato del disegno di legge n. 2998 sulla **popolazione residente negli enti locali**. Il disegno di legge intende modificare il riferimento per la determinazione della popolazione residente, con specifico riguardo alla composizione dei consigli comunali e provinciali e all'individuazione del sistema elettorale applicabile. Il provvedimento consentirebbe in sostanza di individuare dinamicamente la consistenza della popolazione residente. Ovvio appare l'urgenza dell'approvazione del provvedimento in vista delle elezioni amministrative della prossima primavera: l'uno febbraio è stato adottato il nuovo testo base ed è stata richiesta da parte della commissione l'assegnazione della sede deliberante.

Per giustificare la non eccessiva produzione parlamentare, va a onor del vero detto che parte delle sedute delle commissioni dopo la pausa natalizia sono state riservate alle dichiarazioni sulle linee programmatiche del dicastero da parte dei nuovi ministri.

Spesso inoltre, al momento di arrivare alla votazione degli emendamenti e specialmente su provvedimenti di un certo spessore, i rappresentanti del governo hanno giustamente chiesto e ottenuto una pausa di riflessione per entrare nell'argomento con pienezza di conoscenza sull'iter già avvenuto. Ciò ha però evidentemente comportato nella maggior parte dei casi un rallentamento nei lavori su molti provvedimenti.

Così, nonostante quanto da più parti affermato circa la volontà di proseguire celermente nell'affrontare l'argomento, l'esame del disegno di legge in materia di **lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione** (n. 4434) prosegue faticosamente nelle commissioni affari costituzionali e giustizia riunite della Camera dei Deputati: il rappresentante del Governo ha infatti evidenziato l'esigenza di avere a disposizione del tempo per approfondire gli emendamenti presentati (attualmente la commissione è in fase di votazione sugli emendamenti all'articolo 8 del testo).

Intanto procede secondo programma, approvato in seconda deliberazione da parte del Senato (ovviamente senza modifiche rispetto al testo approvato dalla Camera dei Deputati) il disegno di legge costituzionale sull'**introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale** (n. 3047). Di rilievo le affermazioni di parte ministeriale sulla coerenza del testo con le richieste provenienti dall'Unione Europea. Il rinvio ad una legge rinforzata dei criteri per assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito metterebbe a disposizione lo strumento per attuare i principi inseriti nella normativa costituzionale.

La commissione affari costituzionali del Senato avrebbe poi convenuto per l'ennesima volta un'accelerazione dell'iter dei disegni di legge in materia di **Carta delle autonomie** (n. 2259) e di quelli in materia di **polizia locale** (n. 272): in vista della calendarizzazione per l'aula nel mese di febbraio, almeno per quanto riguarda l'esame del disegno di legge sulla Carta delle autonomie si dovrebbe riunire il comitato ristretto per l'esame degli emendamenti, con la presenza del Governo.

All'esame della commissione affari costituzionali del Senato vi sono anche i disegni di legge in materia di **modifica e soppressione delle province** (n. 1242). In ragione delle diverse proposte presentate (con scelte di fondo differenziate tra i vari gruppi) e quindi

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Firenze 8 e 9 febbraio 2012<br>L. Morandi Giunta Provincia autonoma di Trento<br>"Del legiferare per decreto" |
|--|---|---|

della necessità di fare una sintesi politica, ma anche per evitare eccessive strumentalizzazioni sull'argomento, la commissione il 10 gennaio ha deciso di costituire un comitato ristretto. Pare si stia lavorando. Nel frattempo vi è da segnalare la presentazione di un'ulteriore proposta di legge costituzionale sul tema, ad iniziativa dell'onorevole Lanzillotta: vi si prevede un drastico ridimensionamento dei livelli istituzionali, solo Stato, regioni e comuni. L'articolazione sarebbe per sistemi regionali, all'interno dei quali i comuni rappresentano le unità amministrative di base che si associano dando vita ad enti di area vasta.

Veniamo all'aggiornamento sul fronte della normativa comunitaria..

Mentre arriva alla Camera dei deputati la **legge comunitaria 2012** (disegno di legge n. 4925), la **legge comunitaria 2011** (disegno di legge n. 4623) passa il primo esame alla Camera dei deputati, non senza problemi che fanno supporre la necessità di una terza lettura. Per il disegno di legge sulle **norme generali per la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'unione europea**, nonostante alcune perplessità da parte della commissione del Senato si è deciso di costituire un comitato ristretto, con il compito di valutare in breve termine se sussistano le condizioni per sottoporre alla commissione una formulazione definitiva del testo, alla luce degli emendamenti già presentati.

Per quanto riguarda le politiche sociali, non sembra che ci sia pace per il disegno di legge in materia di **governo delle attività cliniche** all'esame della commissione alla Camera dei Deputati (disegno di legge n. 278). Prosegue, con la presenza attiva del Ministro, l'esame del nuovo testo unificato adottato dalla commissione come testo base il 9 novembre 2011. Testo unificato che, come ricordato dal relatore, "ha ottenuto il consenso da parte della Conferenza Stato-Regioni, per cui, se vi è l'effettiva volontà di portare a conclusione l'iter parlamentare del provvedimento del Governo clinico, sarebbe opportuno non stravolgerlo." Inoltre, come sottolinea lo stesso relatore, uno dei presupposti alla base del provvedimento in esame sarebbe proprio quello di diminuire l'incidenza della politica nel campo sanitario. L'affermazione è più che mai opportuna e attuale, visto che attualmente sono all'esame della commissione gli emendamenti sul meccanismo di nomina dei dirigenti, sul quale il ministro sta tentando una mediazione.

Continua in commissione sanità, ma al Senato, l'esame del disegno di legge sul registro delle **protesi mammarie** (n. 2515). In seguito alle problematiche emerse all'uso degli impianti mammari (PIP) la commissione si è impegnata a velocizzare l'iter di approvazione della proposta (già approvata dall'altro ramo del parlamento), con la richiesta di assegnazione in sede deliberante.

Procede l'esame in commissione alla Camera dei deputati del disegno di legge in materia di **animali di affezione e prevenzione del randagismo**: da notare che è ben dal 2009 che si discute sull'argomento. La conferenza delle regioni, poiché la proposta interessa direttamente la materia della tutela della salute di competenza concorrente, si è espressa sul testo unificato adottato dalla commissione il 29 giugno. Con un documento del 7 luglio 2011 vengono evidenziati alcuni punti eccessivamente di dettaglio contenuti nel testo unificato, al limite della natura regolamentare, ben al di là dei confini dei principi fondamentali riservati alla competenza statale e con una forte compressione dell'autonomia regionale.

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Firenze 8 e 9 febbraio 2012<br>L. Morandi Giunta Provincia autonoma di Trento<br>"Del legiferare per decreto" |
|--|---|---|

Proseguono alla Camera dei deputati i lavori anche sul disegno di legge in materia di **donazione del corpo post mortem** (n. 746) e sul **trapianto parziale di polmone e pancreas** tra viventi (n. n. 4003)

Da vedere il nuovo testo unificato per il disegno di legge quadro in materia di **interporti e piattaforme territoriali logistiche** (n. 3681), adottato dalla commissione trasporti della Camera dei deputati il 7 febbraio.

Dopo essere stati approvati tutti gli emendamenti, il disegno di legge in materia di **miscelazione di rifiuti speciali e oli usati** (n. 4240) sta per essere licenziato dalla commissione per arrivare all'aula della Camera.

Il peso della situazione economica spiega con ogni probabilità la ripresa dei lavori su iniziative tese a intervenire a sostegno di vari settori produttivi: si ricordano il disegno di legge sul **sostegno agli imprenditori agricoli** e la manutenzione del territorio rurale (n. 2603), quello sul **sostegno dell'imprenditoria e dell'occupazione giovanile e femminile** (n. 3696) entrambi alla Camera dei deputati, il disegno di legge sulle misure per favorire l'innovazione e la **competitività delle imprese nel settore agromeccanico** (n. 2740), quello sull'**imprenditoria giovanile in agricoltura** (n. 2674), imprenditoria femminile (n. 2172), le misure per la competitività dell'imprenditoria giovanile e il **ricambio generazionale in agricoltura**, questi ultimi tutti al Senato.

Da segnalare alla Camera dei deputati l'avanzamento dei lavori sul disegno di legge in materia di **aree protette** (n. 1820), particolarmente interessante per i profili di disciplina degli enti parco.

In agricoltura, oltre a citare i disegni di legge già segnalati a proposito delle iniziative a sostegno al settore, ricordiamo il disegno di legge della Camera dei deputati sulle disposizioni per la tutela e la **valorizzazione della biodiversità agraria e alimentare** (n. 2744) e il disegno di legge sulle norme per la valorizzazione dei **prodotti alimentari provenienti da filiera corta** e a chilometro zero (n. 1481). Quest'ultimo dovrebbe essere interessato dal prossimo decreto del governo in tema di semplificazioni. Così dovrebbe accadere anche per il disegno di legge del Senato sulla **semplificazione della normativa agricola** ed agroalimentare (n. 2735), che sta in fase di votazione degli emendamenti sul testo base adottato il 6 dicembre.

Alla Camera dei deputati sono state deliberate alcune **indagini conoscitive**: sullo stato della concorrenza in Italia e sulle caratteristiche attuali dello sviluppo del sistema industriale e il ruolo delle imprese partecipate dallo Stato, con particolare riferimento al settore energetico (entrambe condotte dalla commissione industria. Proseguono invece al Senato le audizioni riferite all'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale.

## **LEGGI APPROVATE**

### [Legge 22 dicembre 2011, n. 214](#)

**"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"**

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Firenze 8 e 9 febbraio 2012<br>L. Morandi Giunta Provincia autonoma di Trento<br>"Del legiferare per decreto" |
|--|---|---|

**[Legge 15 dicembre 2011, n. 217](#)**

**"Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010"**

**[Legge 29 dicembre 2011, n. 218](#)**

**"Modifica dell'articolo 645 e interpretazione autentica dell'articolo 165 del codice di procedura civile in materia di opposizione al decreto ingiuntivo"**

**[Legge 27 gennaio 2012, n. 3](#)**

**"Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento"**

***PROGETTI DI LEGGE APPROVATI NON PROMULGATI O PUBBLICATI:***

**Modifiche all'articolo 173 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di uso di apparecchi radiotelefonici durante la guida**

**Norme in materia di misure per il contrasto ai fenomeni di criminalità informatica (S.2271-B) (Approvata dal Senato in sede deliberante il 7 febbraio 2012)**