

GIUNTA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma 15-16 aprile 2010

Progetti di legge statali
(gennaio – aprile 2010)

A cura di Laura Morandi

DAL PARLAMENTO

(gennaio – aprile 2010)

Mentre aspettiamo le riforme, diamo uno sguardo che cosa è avvenuto in parlamento da gennaio a oggi. Per sommi capi e guardando alle cose più significative.

Va subito detto che grandi eventi di interesse generale non se ne sono visti. Abbondano come sempre i decreti legge (forse meno in questo periodo).

A questo proposito vediamo:

- il **decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194** (divenuto legge 25/2010), recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative": si tratta dell'ormai consueto provvedimento post-finanziaria.
- il **decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195** (divenuto legge 26/2010), recante disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile: decreto divenuto famoso per le vicende relative alla privatizzazione della protezione civile.
- il **decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2** (divenuto legge 42/2010) recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni: decreto che ha in parte anticipato alcune disposizioni contenute nel disegno di legge (n. 3118) presentato dal governo alla Camera in merito al cd. Codice delle autonomie (anticipo che riguarda in particolare la riduzione dei componenti delle giunte e dei consigli comunali e provinciali, prevista dagli articoli da 20 a 23 del disegno di legge n. 3118 e che era prevista anche dall'articolo 2, comma 185, della legge finanziaria 2010)

Tra i decreti legge da convertire all'esame del Parlamento abbiamo invece:

- il **decreto legge 5 Marzo 2010, n. 29** sull'Interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione (legato alle ben note vicende sulla presentazione delle liste elettorali e che coinvolge problemi di compatibilità con la competenza regionale relativa in materia), ormai abbandonato in quanto respinto dall'aula della Camera dopo l'approvazione di un emendamento soppressivo dell'opposizione. Per ovviare alle "conseguenze" della mancata conversione, visto la già tormentata vicenda, il 15 aprile alla Camera dei deputati è stato approvato in tempi rapidi (un giorno) il disegno di legge di iniziativa parlamentare n. 3394, per la "Salvaguardia degli effetti prodotti dal decreto-legge 5 marzo 2010, n. 29, recante interpretazione autentica di disposizioni del procedimento elettorale e relativa disciplina di attuazione, non convertito in legge". Attualmente con il numero 2111 il disegno di legge è all'esame della commissione in Senato.
- il **decreto legge 25 Marzo 2010, n. 40**, recante Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori

Approvati definitivamente

- il disegno di legge sulle Disposizioni concernenti la commercializzazione di prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri (S 1930): questo istituisce un sistema di etichettatura obbligatoria dei prodotti finiti e intermedi, e detta le regole per l'impiego dell'indicazione «**Made in Italy**».
- un intervento molto atteso, quello relativo alle disposizioni per garantire l'accesso alle **cure palliative** e alle terapie del dolore (legge n. 38/2010).

In generale

Una novità degna di rilievo è data dalla costituzione il 17 marzo, con l'elezione dell'ufficio di presidenza, della **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale**. Il 15 aprile è stato inoltre approvato il relativo regolamento dei lavori. La Commissione, composta da 15 deputati e 15 senatori, ha il compito di esprimere il parere sugli schemi dei decreti legislativi che daranno attuazione al federalismo fiscale. Il 18 marzo il Governo ha trasmesso il primo schema di decreto, in materia di federalismo demaniale, all'esame attualmente oltre che del Parlamento anche della Conferenza unificata.

La Commissione è configurata come un organo con funzioni consultive, in quanto ha il compito di pronunciarsi sugli schemi dei decreti legislativi attuativi della delega.

Oltre a tale funzione, viene affidato alla Commissione il compito di verificare lo stato di attuazione della riforma (riferendone ogni sei mesi alle Camere); la Commissione, inoltre ha una specifica e significativa funzione propositiva: sulla base dell'attività conoscitiva svolta, essa può infatti formulare osservazioni e fornire al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione degli schemi dei decreti legislativi.

Sempre in tema generale, si può ricordare che la I commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati ha deliberato l'avvio di **un'indagine conoscitiva sulle problematiche relative alle ipotesi di modifica della parte seconda della Costituzione**.

Veniamo ai provvedimenti che hanno fatto qualche passo, significativo o meno, in avanti, guardando prima alla Camera dei deputati e poi al Senato.

Camera dei deputati

- L'11 marzo è finalmente iniziato l'esame del **disegno di legge n. 3118 (Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti e organismi decentrati)**. All'esame della I commissione in compagnia di una decina circa di disegni di legge abbinati di iniziativa parlamentare. Non si prevedono tempi rapidi di esame, peraltro, poiché (come succede quasi sempre su provvedimenti di una certa rilevanza) è già stato previsto un ciclo di audizioni nell'ambito di una indagine conoscitiva sull'argomento.

Questo disegno di legge si compone di 32 articoli (almeno nel testo del governo, presentato dopo un elaborato iter in sede di Conferenza Unificata), che modificano ampiamente la disciplina degli enti locali e delegano il Governo all'adozione di una «Carta delle autonomie locali» che raccolga e coordini le disposizioni in questa materia.

In estrema sintesi "alcuni" contenuti:

All'articolo 1 si definiscono le finalità e l'oggetto del disegno di legge, il quale è indirizzato principalmente ad individuare le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane. La cornice in cui l'articolato si muove è infatti quella dell'articolo 114, primo comma, della Carta costituzionale, il quale è strettamente connesso alla disciplina legislativa prevista da un'altra norma costituzionale, quella dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), in base alla quale spetta alla legislazione esclusiva statale la definizione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

Gli articoli da 2 a 8 individuano le funzioni fondamentali degli enti locali e le modalità del loro esercizio, dando in questo modo attuazione a quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione.

L'articolo 9 del disegno di legge reca una delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione in materia di conferimento delle funzioni amministrative a regioni ed enti locali nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale. L'articolo 10 del disegno di legge disciplina il trasferimento di risorse agli enti locali quando una funzione fondamentale è attribuita ad un ente locale diverso dall'ente che la esercita alla data di entrata in vigore della legge.

L'articolo 11 del disegno di legge disciplina l'individuazione ed il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative ancora esercitate dallo Stato alla data di entrata in vigore della legge nelle materie di competenza legislativa concorrente e residuale regionale.

L'articolo 12 del disegno di legge riguarda la disciplina da parte delle regioni, con propria legge, delle funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa concorrente e residuale e la razionalizzazione e semplificazione delle strutture, enti, agenzie o organismi operanti a livello regionale

- Ha iniziato il suo iter il 16 marzo anche il **disegno di legge n. 3209 bis (Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica amministrazione con cittadini e imprese** e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione). Anche per questo disegno di legge è già stato previsto un ciclo di audizioni nell'ambito di un'indagine conoscitiva.

Reca fundamentalmente disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e contiene una delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione. E' stato dichiarato collegato alla manovra finanziaria per gli anni 2010-2013 nella risoluzione di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria.

Contiene norme che incidono sulle competenze legislative regionali, a partire dall'articolo 2, sull'iscrizione all'albo delle imprese artigiane, l'articolo 4 in materia sanitaria (che implica conseguenze dal punto di vista organizzativo e gestionale per le strutture sanitarie), l'articolo 28 sull'emanazione della carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche.

Il disegno di legge è all'esame della Conferenza Stato-Regioni: a causa della pausa per i rinnovi elettorali di gran parte delle regioni (ma prima ancora per il blocco verificatosi in precedenza nei lavori delle conferenze) non si è ancora pervenuti al parere.

Nelle dichiarazioni del governo, questo viene definito un provvedimento strutturale e strategico, espressione della cultura liberale e considerato addirittura in grado di rovesciare il rapporto tra Stato e cittadini, in una visione che applica i principi di sussidiarietà e di visione federale e liberale dello Stato, per compiere un'opera di semplificazione ponendo la pubblica amministrazione al servizio dei cittadini.

Nel contempo si intende avere leggi chiare, trasparenti ed intelleggibili per tutti.

Questi sarebbero gli obiettivi alla base dei tre Capi in cui si suddivide il provvedimento. Il disegno di legge viene considerato rilevante anche sotto l'aspetto di politica economica perché il rilancio della crescita economica del Paese non può non passare per gli incentivi ed i tagli fiscali e per un'azione di semplificazione che è l'unica a costo zero per lo Stato e che consente di alleviare i cittadini e le imprese dagli ostacoli burocratici liberando risorse (così nelle dichiarazioni del governo).

Da segnalare l'articolo 9, che interviene su una materia particolarmente delicata con una modifica a quanto previsto dal dl 112/2008. Reca una serie di interventi finalizzati a rafforzare le attività di misurazione e di riduzione degli oneri amministrativi in linea con gli obiettivi assunti in sede di Unione europea. Si prevede l'adozione generalizzata di questo metodo al fine della semplificazione amministrativa nei settori regolati dalle autorità amministrative indipendenti e in favore dei cittadini. E' prevista l'estensione della norma «taglia-oneri» alle regioni, con una stima di risparmio da parte del Governo in circa 5 miliardi di euro all'anno soltanto per le piccole e medie imprese. Viene infatti aggiunta la seguente disposizione: «Le regioni, le province e i comuni adottano, nell'ambito della propria competenza, programmi di interventi a carattere normativo, amministrativo e organizzativo volti alla riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi».

Da considerare infine che l'articolo 5 del disegno di legge, dedicato all' «Attività edilizia libera» è stato ripreso nel decreto legge n. 40 del 2010, che si è citato in precedenza tra i decreti legge in pendenza.

- In V Commissione Bilancio, dopo vari mesi di lavoro in comitato ristretto, si è finalmente pervenuti in febbraio ad un testo base dei progetti di legge recanti **Disposizioni in favore dei territori di montagna (C41 e abb.)**: si segnala solo l'adozione, per i soli fini della legge e con decreto del Ministro per i rapporti con le regioni (di concerto con il Ministro dell'interno e previa intesa con la Conferenza unificata) dei criteri per l'individuazione dei comuni da considerare montani. E poi prevista l'istituzione, a decorrere dall'anno 2010, del Fondo nazionale integrativo per i comuni montani, con una dotazione pari a 10 milioni di euro annui da destinare al finanziamento dei progetti per i seguenti interventi:

- a) potenziamento e valorizzazione dei servizi pubblici e della presenza delle pubbliche amministrazioni;
- b) potenziamento e valorizzazione del sistema scolastico;
- c) valorizzazione delle risorse energetiche ed idriche;
- d) incentivi per l'utilizzo dei territori incolti di montagna e per l'accesso dei giovani alle attività agricole, nonché, in generale, per l'agricoltura di montagna;
- e) sviluppo del turismo montano e degli sport di montagna;
- f) politiche di forestazione.

Appena adottato il testo base, si sono peraltro subito palesati non indifferenti problemi di copertura finanziaria, per la risoluzione dei quali e per il prosieguo della discussione è stato chiesto un chiarimento al sottosegretario Vegas.

- Dopo l'adozione di ben due testi unificati, la XII Commissione Affari sociali è in fase di discussione e approvazione degli emendamenti sulle proposte di legge **in materia di principi fondamentali in materia di governo delle attività cliniche (C799)**. Sul primo testo approvato dalla commissione si erano pronunciate negativamente alcune commissioni, in particolare la commissione bicamerale per le questioni regionali e in maniera estremamente severa per quanto riguarda i profili di compatibilità con le competenze regionali (ed infatti la commissione esprimeva parere negativo, «considerato che il testo in esame è volto ad individuare alcuni principi fondamentali in materia di «tutela della salute» e di «professioni», oggetto di legislazione concorrente tra Stato e regioni, ai sensi dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione; preso atto che il provvedimento disciplina altresì profili di natura previdenziale, riconducibili alla potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera o), della Costituzione; rilevato che, nei casi di legislazione legislativa concorrente Stato-Regioni, la Corte costituzionale ha statuito che non appare sufficiente una

«autoqualificazione» ad opera della legge medesima circa il carattere di principi fondamentali delle norme da essa recate, dovendo sussistere parametri sostanziali che escludano una lesione o interferenza delle prerogative regionali; considerato che il provvedimento in esame appare non rispettoso del Titolo V della Costituzione, in quanto enuncia specifiche prescrizioni in ordine a compiti di programmazione, indirizzo e regolamentazione ascrivibili a competenze regionali;). Il disegno di legge, che è in fase di prima lettura, sarà comunque da valutare attentamente nella sua evoluzione per quanto riguarda le competenze regionali interessate

- La XIV commissione ha proseguito l'esame (iniziato il 17 febbraio) in terza lettura del disegno di **Legge comunitaria 2009 (C2449-B** Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato). Siamo in fase di discussione degli emendamenti.

La terza lettura consente modifiche solo alle parti modificate o introdotte al Senato, che peraltro sono state notevoli (dai 9 articoli originari si è passati a 25 e poi nel passaggio al Senato a 56, con l'inserimento di tre nuove direttive nell'allegato A e 29 nell'allegato B). Segnalo, solo a titolo di esempio: l'introduzione di una nuova relazione annuale per valutare l'effettiva partecipazione dell'Italia al processo normativo europeo, da presentare al parlamento entro il 31 gennaio, alcuni obblighi di informazione alle Camere da parte del Governo (sul rispetto del principio di sussidiarietà in particolare), una delega al governo per il riassetto della normativa nazionale in materia di pesca e acquacoltura e una revisione della legge n. 157/1992 sulla tutela della fauna selvatica e per il prelievo venatorio (si vedano a questo proposito le modifiche approvate alla legge da ultimo nella seduta del 14 aprile in commissione agricoltura in particolare in tema di calendario venatorio). L'esame in commissione dovrebbe concludersi entro il 16 aprile, per arrivare in aula con il testo la settimana successiva. E' comunque prevista una quarta lettura al Senato.

Da tenere presente che il Governo sta predisponendo un disegno di legge di modifica della legge n. 11 del 2005 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), che dovrebbe essere peraltro sollecitato su istanza della stessa commissione per le politiche comunitarie, che ha segnalato recentemente "l'utilizzo strumentale del disegno di legge comunitaria, veicolo per istanze estranee alla sua finalità propria. In tal senso appare prioritario affrontare quanto prima la riforma organica della legge n. 11 del 2005, auspicando che vi siano le condizioni per un esame in sede legislativa delle proposte di legge presentate. Preoccupazioni condivise dallo stesso ministro Ronchi in sede di esame del disegno di legge comunitario.

- In settima commissione finalmente è stato adottato il testo unificato per i disegni di legge in materia di **legge quadro per lo spettacolo dal vivo (n. 136 e abb.)**, sul quale peraltro non sono stati presentati emendamenti ed è quindi stato inviato alle commissioni per il parere. Nonostante non siano stati presentati emendamenti, la commissione dovrà comunque rivedere il testo, anche alla luce dei pareri resi da talune commissioni. In particolare la prima commissione, con una chiave di lettura volta all'esigenza di rispettare le competenze regionali, in un articolato parere ha segnalato, fra le altre cose " l'opportunità di definire in maniera più sistematica e di chiarire maggiormente le disposizioni riguardanti le modalità di ripartizione del Fondo unico per lo spettacolo (FUS), anche ai fini di una valutazione del rispetto delle competenze regionali in materia"

SENATO

- Arriva in parlamento, al Senato, il **disegno di legge n. 1995 (Delega al Governo per la riforma del servizio civile nazionale)**, per ora solo assegnato.

- La commissione istruzione è ancora impegnata nell'esame congiunto dei disegni di legge nn. **1905** e abbinati concernenti la **riforma universitaria**. Dopo una serie di audizioni siamo alla fase dell'illustrazione degli emendamenti presentati al disegno di legge governativo, adottato come testo base. Nonostante i proclami di collaborazione (disponibilità entro certi limiti a modificare il testo da parte del ministro e segnali di collaborazione da parte delle opposizioni) gli emendamenti presentati sono ben 800.
- Per i disegni di legge in materia di **disciplina delle terapie non convenzionali** (n. **145** e abb.) si procede faticosamente: è comunque previsto a breve un incontro in commissione in sede informale sullo schema di testo unificato sui disegni di legge predisposto dal relatore.
- Sono ancora poi all'esame i ddl 1142 (assunto come testo base) e connessi sulle **professioni sanitarie**. Si tratta di disegni di legge intesi a dettare una disciplina organica in materia di professioni sanitarie e derivano dalla mancata attuazione, per scadenza dei termini, della delega conferita al Governo dall'articolo 4 della legge n. 43 del 2006, per l'istituzione di appositi ordini professionali per ciascuna area organica di professioni sanitarie. Dopo una fase di audizioni siamo alla fase di illustrazione degli emendamenti.
- Sempre in commissione igiene e sanità qualche passo avanti hanno fatto i disegni di legge n. **863** e connessi sui **medicinali e riordino servizio farmaceutico**: siamo in fase di discussione generale. Si tratta di un insieme di disegni di legge che, volendo ridisegnare il ruolo delle farmacie e la normativa sulla distribuzione dei farmaci, appare di notevole interesse per quanto concerne le competenze delle regioni. Il governo pare, a detta del sottosegretario Martini, piuttosto interessato all'iter di questi disegni di legge, che quindi dovrebbero avere buone prospettive di procedere.
- In commissione agricoltura procede, lentamente, l'esame del nuovo (il secondo) testo unificato presentato sui disegni di legge (**1035**) **sullo sviluppo e la competitività della produzione agricola ed agroalimentare con metodo biologico**. Siamo in fase di illustrazione degli emendamenti. Si tratta di un intervento volto a disciplinare in maniera organica e dettagliata il settore dell'agricoltura biologica, anche alla luce delle nuove normative comunitarie: in particolare istituisce un sistema di controllo e di certificazione dei prodotti provenienti da agricoltura biologica. Anche questo disegno di legge riveste profili di notevole interesse sul fronte regionale.
- Procede, di poco, in commissione territorio e ambiente, l'esame dei disegni di legge in materia di **prelievo venatorio (n 276 e abb.)** Sul testo unificato predisposto dal relatore e articolato nella forma di novella alla legge n. 157 del 1992 (nelle intenzioni del relatore non si vuole infatti riscrivere la legge-quadro, bensì limitarsi ad un suo aggiornamento) si sono svolte le audizioni e attualmente siamo in fase di illustrazione degli emendamenti. Il gruppo del partito democratico si è peraltro dichiarato fortemente contrario all'impostazione del testo unificato. Va anche segnalata la contemporanea disciplina della materia contenuta nel disegno di legge comunitario in esame in commissione alla Camera dei deputati, circostanza che pone notevoli problemi di coerenza complessiva nell'affrontare il tema, per non parlare dei rallentamenti nell'esame parlamentare.