

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

**Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma 17 e 18 giugno 2010**

**DAL PARLAMENTO
(periodo aprile – giugno 2010)**

A cura di: Laura Morandi

DAL PARLAMENTO

Il periodo in esame (aprile – giugno) è stato abbastanza intenso, soprattutto se confrontato con quello precedente: a parte gli ultimi giorni, dominati dal decreto legge n. 78 (“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”), presentato al Senato con il n. 2228, sono parecchi i provvedimenti rilevanti, che non siano solo decreti legge, che hanno fatto dei significativi passi in avanti. A volte i passi sono stati anche indietro, per incidenti di percorso: sono più d’uno infatti i provvedimenti che sono arrivati all’aula per poi essere rinviati in commissione a seguito dell’approvazione di emendamenti dell’opposizione (si veda il disegno di legge sul governo delle attività cliniche e il disegno di legge sulla competitività del settore agricolo).

Il disegno di legge sulla carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche è un discorso a parte: anch’esso ha avuto un incidente di percorso. E’ stato rinviato dall’aula in commissione, ma questa volta per problemi sollevati dalla commissione bilancio e dalla ragioneria della Stato su determinate disposizioni che implicavano oneri finanziari.

Provvedimenti che hanno decisamente fatto dei progressi sono la riforma universitaria, passata all’esame della commissione in Senato, la carta delle autonomie, ora all’esame dell’aula della Camera, e la carta dei doveri delle pubbliche amministrazioni, approvato in prima lettura dalla Camera e ora presentato al Senato

E’ stato poi fatto il primo passo verso l’attuazione del federalismo (sperando che non sia l’ultimo, visto il contesto economico e le reazioni delle regioni alla manovra economica varata dal governo): il parlamento ha infatti dato il parere sullo schema di decreto legislativo recante attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio.

Se dobbiamo fare una lettura sistematica dell’attività, dobbiamo però segnalare una tecnica poco ortodossa che, tentata anche in passato, ora viene sempre più spesso utilizzata dal governo e dalla maggioranza: sono infatti molte le disposizioni che vengono fatte transitare da un disegno di legge ad un altro (magari in una fase più avanzata di esame), ma soprattutto vengono inseriti in un decreto legge. Cosa piuttosto discutibile soprattutto quando si tratti di norme ordinamentali. Questo implica ovviamente problemi di sistematicità nella disciplina delle materie (si veda l’esempio del codice della autonomie, ormai quasi spolpato prima dalla legge finanziaria - l. 191/2009 – e dal decreto legge collegato – l. 42/2010 e ora dal decreto legge n. 78/2010), ma soprattutto rischia di sovvertire i normali canali di confronto Stato regioni e quindi il principio di leale collaborazione (si veda ad esempio il caso della nuova disciplina sulla conferenza di servizi, prima contenuta nel disegno di legge sulla carta delle autonomie e ora transitato, con modifiche, sempre nel decreto legge n. 78/2010).

Da ultimo, se dobbiamo fare un dato statistico, vediamo che la Camera dei deputati è stata più impegnata in provvedimenti di carattere ordinamentale o che comunque interessano le regioni, mentre i lavori del Senato sono stati monopolizzati da provvedimenti aventi carattere politicamente più sensibile (vedi legge sulle intercettazioni). Da segnalare alla Camera dei deputati soprattutto l’attività della commissione affari sociali, dove stanno procedendo molte “piccole” riforme, ma dove comunque si vede una certa vivacità negli argomenti affrontati.

Vediamo in breve un riassunto dei principali provvedimenti approvati definitivamente, tra i quali segnalo la legge comunitaria 2009 (mentre, per inciso, ancora aspetta di arrivare in

parlamento il disegno di legge relativo alla comunitaria 2010) e dei decreti legge emanati e approvati che possono interessare l'ambito regionale.

DISEGNI DI LEGGE DEFINITIVAMENTE APPROVATI MA NON ANCORA PUBBLICATI

Conversione in legge del decreto-legge 10 maggio 2010, n. 67, recante disposizioni urgenti per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro. Ordine di esecuzione dell'accordo denominato "Intercreditor Agreement" e dell'accordo denominato "Loan Facility Agreement" stipulati in data 8 maggio 2010

Testo definitivamente approvato dalla Camera il 15 Giugno 2010

Misure per il riconoscimento dei diritti delle persone sordo-cieche

Testo definitivamente approvato dalla Camera il 27 Maggio 2010

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009

Testo definitivamente approvato dal Senato il 12 Maggio 2010

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 aprile 2010, n. 63 recante disposizioni urgenti in tema di immunità di Stati esteri dalla giurisdizione italiana e di elezioni degli organismi rappresentativi degli italiani all'estero

Testo definitivamente approvato dal Senato il 16 Giugno 2010

DECRETI LEGGE EMANATI

Decreto Legge 28 Aprile 2010, n. 62

Temporanea sospensione di talune demolizioni disposte dall'autorità giudiziaria in Campania.
decaduto

Decreto Legge 30 Aprile 2010, n. 64

Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali.

S. 2150 scadenza conversione in legge 29 giugno 2010 in corso di esame in commissione

Decreto Legge 20 Maggio 2010, n. 72

Misure urgenti per il differimento di termini in materia ambientale e di autotrasporto, nonché per l'assegnazione di quote di emissione di CO2.

C. 3496 scadenza conversione in legge: 20 luglio 2010. In corso di esame in commissione

Decreto Legge 31 Maggio 2010, n. 78

Misure urgenti in materia di **stabilizzazione finanziaria** e di competitività economica.

S. 2228 scadenza conversione in legge: 30 luglio 2010. **In corso di esame in commissione**

DECRETI LEGGE CONVERTITI

Decreto Legge 25 Marzo 2010, n. 40

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.

Approvato definitivamente. Legge n. **73/10** del 22 Maggio 2010

Vediamo ora alcuni provvedimenti di interesse regionale, prima al Senato e poi alla Camera dei deputati.

SENATO

Si dovrebbe parlare solo del disegno di legge n. 2228, relativo alla conversione in legge del decreto n. 78/2010 sulla **manovra economica**, ma ne parlano abbastanza le cronache. Che dire peraltro: le regioni sono coalizzate a parare i colpi dei tagli. A tutt'oggi, dopo una dura presa di posizione unitaria delle regioni nella conferenza del 15 giugno, illustrata anche alle parti sociali, sembra che il governo abbia dato qualche rassicurazione circa un ripensamento nella divisione dei carichi finanziari. Si è aperta una partita politica e tecnica, con tavoli di lavoro presso la conferenza stato regioni.

Basti solo ricordare che nel decreto legge sono transitate molte disposizioni di carattere ordinamentale sparse in provvedimenti già all'esame del parlamento (conferenza di servizi, funzioni dei comuni), che pongono degli interrogativi anche circa i presupposti di necessità e urgenza che dovrebbero essere presenti.

Finalmente è stato presentato il c.d. **disegno di legge anticorruzione, n. 2156**, (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), che contiene norme di interesse anche per le regioni e che merita un approfondimento, per l'ipotesi che proceda nell'iter parlamentare, appena avviato (che si spera meno travagliato di quello di approvazione in consiglio dei ministri).

Approvato in commissione, in prima lettura, il disegno di legge sulla **riforma universitaria** (n. 1905 Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), salutato come una riforma epocale nella disciplina del settore.

Procede faticosamente l'esame sul disegno di legge delega in materia di **lavori usuranti e di riorganizzazione di enti, misure contro il lavoro sommerso** e norme in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro. Rinvio alle Camere dal Presidente della Repubblica, è stato riapprovato una prima volta dalla Camera dei deputati ed ora è stato approvato in commissione al Senato (n. 1167 B bis)

Riporto solo il parere della commissione per le questioni regionali, che ha dato parere positivo, condizionato alla previsione di "un pieno coinvolgimento delle autonomie locali

nell'attuazione della delega in materia di ammortizzatori sociali, incentivi, agevolazioni e politiche di sostegno al lavoro, nonché in relazione alle disposizioni relative alla possibilità che l'obbligo di istruzione possa essere assolto anche mediante appositi percorsi di apprendistato.”

CAMERA DEI DEPUTATI

Molto faticoso e travagliato, come si accennava nelle premesse è il percorso del disegno di legge sui **Principi fondamentali in materia di governo delle attività cliniche** (Camera n. 799). Dopo un nuovo e ulteriore testo unificato, adottato sulla base degli ennesimi rilievi delle commissioni (si veda a questo proposito quanto afferma pesantemente la commissione bilancio il 6 maggio:”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 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 in contrasto con il Titolo V della Costituzione, in quanto enuncia talune prescrizioni in ordine a compiti di programmazione, indirizzo e regolamentazione ascrivibili a competenze regionali, con particolare riferimento agli articoli 2, 2-bis, 3, 5, 10 e 11; esprime parere contrario.”), il testo è stato finalmente approvato dalla commissione di merito, per poi approdare in aula. Là il provvedimento si è quasi immediatamente bloccato, a causa dell’approvazione di alcune emendamenti della maggioranza che ne hanno consigliato il rinvio in commissione.

Il disegno di legge sulla **Semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali**, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali C. 3118 , collegato alla manovra di finanza pubblica è approdato all’esame dell’aula dal 14 giugno. E’ arrivato ben poco peraltro del testo iniziale: da ultimo il decreto legge n. 78/2010 ha infatti portato via con l’articolo 14, anche se in via transitoria fino all’approvazione della legge, le norme in materia di funzioni fondamentali dei comuni, dettando disposizioni per l’esercizio in forma associata, giustificandolo sotto il titolo “coordinamento della finanza pubblica”. Esempio poi la vicenda delle piccole province: prima la loro soppressione si dava per inserita nel decreto legge, poi è comparsa nel disegno di legge sulla carta delle autonomie con un emendamento, poi è stata definitivamente stralciata.

Il provvedimento sulle 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 (C. 3209-bis) è stato approvato dall’aula della Camera dei deputati e trasmesso al Senato con il numero 2243. Il testo arriva al Senato impoverito di talune norme iniziali e generali in materia di rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione ma arricchito di molte altre (ben 24 articoli) particolari, di interesse regionale (si segnalano ad esempio gli articoli 2, sulla certificazione e documentazione di impresa, 3, sul riassetto delle prescrizioni e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese e 9, sulla semplificazione in materia ambientale e paesaggistica). Faccio notare

che tutte le originarie disposizioni in materia di conferenza di servizi sono passate nel decreto legge 78, ma il disegno di legge che le conteneva, continua, ironia della sorte, ad avere un articolo dedicato alla codificazione proprio della legge 241/1990.

E' stato adottato il testo base per il disegno di legge sulle **Disposizioni sulle associazioni di tutela delle persone disabili** C. 1732 .

Segnalo il disegno di legge sulle **Disposizioni in materia di assistenza psichiatrica** C. 919, volto a rivedere la legge n. 180 del 1978. Nelle prime sedute di commissione, il ministro Fazio è intervenuto, affermando l'opportunità di un intervento legislativo ampiamente condiviso in materia di assistenza psichiatrica. e invitando a non adottare norme di eccessivo dettaglio, al fine di non invadere l'ambito di competenza regionale costituzionalmente garantito. All'attenzione della commissione sono stati portati alcuni elementi valutativi, condivisi dal ministero con il gruppo di coordinamento interregionale, di cui è capofila la regione Liguria e che saranno inseriti in un capitolo del documento che costituirà il nuovo Progetto-obiettivo per la salute mentale, in corso di perfezionamento.

Il relatore del disegno di legge ha puntualizzato come spetti allo Stato stabilire principi ed adottare linee guida in questo settore, ponendo norme chiare e inequivoche, che non consentano alle regioni di adottare misure fortemente difformi tra loro, come avviene attualmente.

Il disegno di legge è entrato in comitato ristretto, ma sarà da tenere d'occhio per i profili di interesse regionale.

Disposizioni per il rafforzamento della competitività del settore agroalimentare (C. 2260-2646-2743/A): molto faticosa anche la vita di questo disegno di legge che, dopo la conclusione della sede referente in Commissione, la conclusione della discussione sulle linee generali in Assemblea e dopo l'approvazione dell'articolo 1 e di alcuni articoli aggiuntivi è stato rinviato in commissione a causa dell'approvazione di alcuni emendamenti della minoranza (uno in particolare sugli incentivi all'imprenditoria giovanile). Ma pare che ci siano alcuni problemi di fondo (soprattutto sul fronte governativo) sull'impostazione stessa del provvedimento.

Anche per la **Legge quadro per lo spettacolo dal vivo**, (C. 136) non sta procedendo tutto liscio. La V Commissione bilancio ha infatti invitato la Commissione cultura a valutare l'opportunità di apportare al testo le modifiche necessarie, pervenendo ad una migliore quantificazione degli oneri ed individuando più adeguate modalità di copertura finanziaria.

Il relatore ha così rilevato che la Commissione bilancio richiede alla Commissione di rinunciare ad alcune parti della legge per mancanza di copertura economica e sottolinea come sia fondamentale coordinare il testo del provvedimento in esame con le disposizioni previste dal decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, recante disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali. In particolare, occorrerebbe comprendere quali parti del progetto di legge in esame, alla luce di tale decreto, possano essere mantenute e quali no. A tale riguardo, sempre a detta del relatore, sarebbe fondamentale l'intervento del Governo in Commissione per chiarire la propria posizione al riguardo.

Concluso l'esame in commissione del disegno di legge **Norme in favore di lavoratori con familiari gravemente disabili**. Testo unificato C. 82 Stucchi

Approvato in commissione in seconda lettura anche il disegno di legge in materia di **sicurezza stradale** (n. 44), ormai a buon punto per l'approvazione finale. Segnalo solo il parere della commissione per le questioni regionali, laddove comunque invita la commissione di merito a valutare l'opportunità di precisare che l'attuazione delle disposizioni del

provvedimento che afferiscono a profili di competenza regionale sia definita d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, sulla base di specifici progetti anche diversificati per aree regionali. (dopo aver premesso che sebbene la circolazione stradale non risulti esplicitamente menzionata tra le materie che l'articolo 117 della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa statale, le finalità perseguite dal provvedimento riconducono il testo nell'ambito demandato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato «ordine pubblico e sicurezza», relativo ad aspetti che afferiscono alla tutela della sicurezza delle persone, e preso atto che la Corte costituzionale, con sentenza n. 428 del 2004, ha precisato che considerazioni di carattere sistematico inducono a ritenere che la circolazione stradale sia riconducibile, sotto diversi aspetti e con particolare riguardo a quello della sicurezza, a competenze statali esclusive, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione)

Iniziato l'esame il 25 maggio del disegno di legge sulle **Disposizioni per l'adozione del Programma nazionale di sviluppo rurale** (n. 3472), di iniziativa parlamentare, che segnalo in quanto destinato ad un iter piuttosto veloce, considerato il tema alla base dell'iniziativa, che coinvolge in maniera pesante e diretta le competenze delle regioni e delle province autonome, tant'è che la commissione stessa ha ritenuto opportuno organizzare in tempi rapidi l'audizione di rappresentanti della conferenza delle regioni e province autonome. Tale disegno di legge si pone infatti l'obiettivo di non far perdere le risorse stanziare dall'Unione europea per l'attuazione della politica di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, attuata attraverso una programmazione a carattere regionale (PSR).

In sintesi, ciascuna regione e provincia autonoma è chiamata a spendere le risorse assegnate nel rispetto della regola cosiddetta dell'«n+2», la quale stabilisce che quanto impegnato sul bilancio dell'Unione europea nell'anno «n» deve essere speso dalla regione interessata entro i due anni successivi, pena il disimpegno automatico delle risorse non spese. Dall'applicazione di tale regola deriva che l'Unione europea disimpegna dal proprio bilancio le risorse europee non spese dalle singole regioni e province autonome con riferimento al relativo anno «n» d'impegno delle stesse. La diversa velocità ed efficienza della capacità di spesa delle regioni e delle province autonome rende concreto il rischio di disimpegno automatico per alcune di esse già a decorrere dal 31 dicembre 2010 (e da qui l'esigenza di approvare entro fine anno il disegno di legge). Per evitare che ciò avvenga, l'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, prevede la possibilità di attuare la politica di sviluppo rurale su base nazionale attraverso un unico PSR e un unico piano finanziario. Che è quello che si prefigge questo disegno di legge.

Approvato finalmente in sede deliberante anche il disegno di legge relativo alle **norme in materia di disturbi specifici d'apprendimento** (n. C. 2459): dopo l'adozione di un nuovo testo in base ai rilievi formulati delle commissioni in sede consultiva, la commissione aveva richiesto la sede legislativa. Il disegno di legge risulta così approvato dai due rami del parlamento in sede di commissione: dovrebbe mancare ben poco per arrivare all'approvazione finale di un provvedimento molto atteso, poiché affronta i problemi della dislessia, disgrafia e affini all'interno del percorso scolastico.