

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

**Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma 10 e 11 febbraio 2011**

Disegni di legge statali di interesse regionale

IL FEDERALISMO, INNANZITUTTO

A cura di: Laura Morandi

Il federalismo, innanzitutto

Non vorrei ripetermi, ma così è. Come riportato anche dal Sole 24 ore, in tre mesi le Camere, in preda a quello che è stato definito una sorta di coprifuoco legislativo, hanno portato a termine solo 27 leggi. Al netto delle ratifiche e dei decreti legge (4), rimangono 15 leggi vere e proprie, e se si mettono da parte la legge di stabilità e il bilancio (ovviamente obbligate), rimane degna di nota solo la riforma del sistema universitario. Infatti, tanto per capire di che cosa stiamo parlando, tra le ultime leggi approvate abbiamo le “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 9 marzo 1948, n. 812, recante nuove norme relative all’Ordine della Stella della solidarietà italiana”, che non credo abbia bisogno di commenti, e le “Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari”, già abbastanza contestata per i suoi profili di compatibilità a livello di Unione europea.

Ma questa volta non parliamo tanto di leggi: il clima parlamentare è stato infatti monopolizzato da provvedimenti di carattere non legislativo, cioè da tutto l’iter di attuazione del federalismo fiscale.

E’ di pochi giorni fa il voto in commissione sullo schema di decreto legislativo in materia di fisco municipale (atto n. 292), sottoposto all’esame della commissione bicamerale per l’attuazione del federalismo fiscale. Come noto il risultato è finito in parità, il che per i regolamenti parlamentari significa che la proposta di parere presentata dal relatore (onorevole La Loggia) è stata respinta. E dire che si sono tentate tutte per avere un parere positivo: nei sei mesi di vita dello schema di decreto, nato in consiglio dei ministri e passato prima in Conferenza unificata e poi in parlamento, ben quattro sono le versioni che si sono succedute, soprattutto per avere il via libera dei comuni. L’ultima versione sul filo di lana, il 27 gennaio, una settimana prima dello scadere del termine.

Sono note poi le vicende successive alla bocciatura da parte della commissione per il federalismo (in senso favorevole si era espressa solamente la commissione bilancio del Senato): la parità nella votazione è stata interpretata dal governo come mancata espressione del parere, legittimante la definitiva approvazione del testo da parte del Consiglio dei ministri. Ma questa volta la bocciatura è arrivata da parte del Presidente della Repubblica, che ha richiamato il governo al rispetto dei termini della procedura contenuti nella legge delega. Questo farà sì che lo schema di decreto legislativo dovrà ripassare per il parlamento (probabilmente con un voto di fiducia, ma sembra solo alla Camera dei deputati su una apposita risoluzione), non prima di trenta giorni a partire dalla sua approvazione. Sempre con il condizionale, sembra che il provvedimento sarà discusso dalle Camere a partire dalla settimana prossima. Soltanto verso fine marzo, quindi, se tutto va bene, si potrà avere un atto ufficialmente in vigore.

In effetti il consiglio dei ministri del 2 febbraio, ha deliberato la trasmissione alle Camere ed alla Conferenza unificata dello schema di decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale, con le relative osservazioni e modifiche, a norma dell’articolo 2, comma 4, della legge n. 42 del 2009.

Ed ecco cosa dice la norma richiamata: “4. Decorso il termine per l’espressione dei pareri di cui al comma 3, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo,

qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa."

Su questo provvedimento è già poi stata preventivamente autorizzata da parte del consiglio dei ministri la presentazione (ove necessario) della questione di fiducia.

All'esame del parlamento però non c'è soltanto questo schema di decreto: silente e in attesa di essere preso in esame a partire dal 15 febbraio dalla commissione bicamerale c'è il pezzo più importante e delicato per l'attuazione del federalismo e che dovrà essere approvato entro l'11 marzo. Mi riferisco allo schema di decreto sul fisco delle regioni e sull'introduzione dei costi standard per la sanità (atto n. 317), che ha ottenuto un via libera condizionato da parte delle regioni nella conferenza unificata del 16 dicembre, con la richiesta da parte delle regioni medesime di istituire un tavolo con il governo per seguire i lavori della commissione bicamerale. Ora entra nel vivo la discussione.

A titolo di memoria, ricordo che la legge delega sul federalismo (n. 42/2009) prevede il termine del 21 maggio per l'approvazione dei provvedimenti di attuazione: in itinere ci sono ancora quattro decreti. A parte quello sui costi standard all'esame del parlamento, altri tre decreti sono stati approvati in via preliminare dal consiglio dei ministri e sono ancora nella fase di confronto tra governo e autonomie (si tratta dei decreti sulla perequazione infrastrutturale tra Nord e Sud, sull'armonizzazione dei bilanci pubblici e sulle sanzioni e i premi per gli amministratori locali).

Se vogliamo invece parlare di provvedimenti legislativi in itinere degni di essere segnalati, su tutti va citato il cosiddetto decreto milleproroghe (disegno di legge n. 2518), attualmente ancora all'esame delle commissioni affari costituzionali e bilancio del Senato e in grave ritardo sui tempi di approvazione. Mancano infatti pochi giorni alla scadenza (il 27 febbraio) e il disegno di legge deve ancora passare l'esame dell'aula del Senato e la seconda lettura da parte della Camera. Dopo la presentazione in commissione di ben 1800 emendamenti parlamentari, che hanno costretto i presidenti ad uno strettissimo vaglio di ammissibilità, sembra quasi obbligata la proposizione della questione di fiducia. Questo anche perché a tutt'oggi non si sono visti quasi per nulla emendamenti del governo. Siamo al secondo rinvio del termine per l'esame in commissione: ad oggi il disegno di legge dovrebbe arrivare in aula il 14 febbraio, dove sarà posta la questione di fiducia e forse là si capirà qualcosa di più sull'effettivo contenuto del provvedimento.

Nel decreto milleproroghe dovrebbero peraltro essere inseriti anche gli emendamenti che rappresentano la attuazione degli impegni sottoscritti con l'Accordo fra Governo e Regioni raggiunto il 16 dicembre 2010, in particolare: il maggior finanziamento del Trasporto Pubblico Locale per l'anno 2011; il reintegro dei fondi per il 2011 per esigenze di TPL; l'esclusione dal patto di stabilità delle spese per il finanziamento del TPL e delle spese finanziate con il Fondo nazionale politiche sociali; alcune modifiche del patto di stabilità interno.

Va ricordato per inciso che quanto espresso da questo accordo costituisce premessa e parte integrante dell'intesa data dalle regioni e province autonome allo schema di decreto legislativo in materia di costi standard.

Un secondo provvedimento degno di citazione a sé e che ha fatto progressi è la legge comunitaria 2010, approvata dal Senato e trasmessa alla Camera dei deputati (n. 4059). Con l'arrivo finalmente del testo governativo è invece entrato per la seconda volta in comitato ristretto il disegno di legge sulle Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (n. 2854).

Parliamo anche del disegno di legge in materia di modifiche alla legge n. 196/2009 (nuova legge di contabilità e finanza pubblica) in conseguenza delle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (C. 3921), approvato rapidamente dalla Camera dei deputati e trasmesso al Senato e destinato a mandare in pensione già solo dopo un anno lo strumento della Decisione di finanza pubblica e la Relazione sull'economia e la finanza pubblica, sostituiti entrambi dal cd. Documento di economia e finanza.

Un passo significativo in avanti anche per il disegno di legge di iniziativa governativa sulle disposizioni in materia di sicurezza degli impianti protesici mammari (n. 3703), approvato dalla Camera in sede legislativa e trasmesso al Senato.

Ma molte sarebbero le iniziative legislative interessanti all'ordine del giorno della commissione affari sociali della Camera: da tempo però tutte viaggiano ormai solo in comitato ristretto, senza quindi possibilità alcuna di verificare l'effettivo avanzamento dello stato dei lavori. Sto parlando ad esempio di questi disegni di legge: modifiche alla legge n. 281/1991, in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo C. 1172; istituzione di speciali unità di accoglienza permanente per l'assistenza dei pazienti cerebrolesivi cronici (n. 412); modifica all'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 128/1969, in materia di competenze professionali nei servizi ospedalieri di anestesia e rianimazione (n. 797); disposizioni in materia di assistenza psichiatrica. (n. 919); assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave e prive del sostegno familiare (n. 2024); norme in materia di raccolta e utilizzo del sangue cordonale (n. 1172).

Al Senato si sta lavorando in commissione sul disegno di legge sulla promozione e sviluppo degli asili nido (n. 812), che presenta profili interessanti dal punto di vista della ripartizione delle competenze tra Stato e regioni.

Qualche avanzamento sempre al Senato per la riforma del sistema portuale (n. 143): il 21 dicembre è stato adottato un nuovo testo unificato, alla luce della presentazione del testo governativo.

Per il resto c'è purtroppo poco da segnalare: in linea di massima va detto che comunque alla Camera dei deputati l'attività è stata (relativamente) maggiore.

Nessun avanzamento degno di nota per i cd provvedimenti ordinamentali: carta delle autonomie, legge anticorruzione etc.

Neppure i provvedimenti di disciplina delle professioni, regolamentate (n. 503) e non (n. 1934), attualmente in comitato ristretto, non hanno fatto molti passi in avanti in commissione alla Camera dei deputati.

Si può segnalare invece tutto un pullulare di disegni di legge di iniziativa parlamentare, di carattere settoriale, che hanno iniziato il loro iter in commissione. Citiamo, ad esempio:

- Disciplina delle professioni nel settore delle scienze estetiche. (n. 3107);
- Disciplina delle professioni nel settore delle scienze estetiche (n. 3133);
- Legge quadro in materia di interporti e di piattaforme territoriali logistiche. (n. 3681);
- Sviluppo spazi verdi urbani (n. 2472) (questo è un provvedimento di iniziativa governativa, ma si parla sostanzialmente di alberi);
- Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale (n. 2510);
- Sostegno dell'imprenditoria e dell'occupazione femminile (n. 3696);
- Associazioni di tutela delle persone disabili (n. 1732);
- Contrasto ai fenomeni di criminalità informatica (n. 2271)
- Modifiche alla legge 3 febbraio 1963, n. 69, in materia di ordinamento della professione di giornalista (n. 2393);
- Modifiche alla normativa in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici. (n. 389).

Dopo il rinvio da parte dell'assemblea della Camera, è ripresa la discussione in commissione per il disegno di legge sulle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, in materia di soppressione delle province (n. 1990).

Due citazioni particolari, da ultimo.

Da tenere d'occhio il disegno di legge in materia di sostegno e valorizzazione dei piccoli comuni (n. 54). Il 3 febbraio nelle commissioni V e VII della Camera si sono infatti conclusi i lavori con l'approvazione di un testo inviato alle altre commissioni per il parere. A detta degli stessi componenti della commissione "Il provvedimento in esame è particolarmente atteso dagli amministratori e dalle comunità dei piccoli comuni e che sul suo contenuto si registra il più ampio consenso fra le forze parlamentari," e si chiede quindi che "si giunga il più presto possibile alla conclusione dei lavori per consentire il suo sollecito inserimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea." . Voglio rilevare soltanto che le ultime sedute delle commissioni sono state dedicate a superare le criticità segnalate dal Ministero dell'economia e delle finanze con riferimento alla copertura finanziaria del provvedimento in una nota depositata dal rappresentante del Governo. Questo emendamento del relatore rappresenta una delle modalità scelte per superare l'ostacolo:

"1. Il Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato è autorizzato ad indire con proprio provvedimento una lotteria ad estrazione istantanea denominata «Piccoli comuni».

2. Le eventuali maggiori entrate derivanti dal comma 1 ulteriori rispetto a quelle previste a legislazione vigente relative al settore del lotto, lotterie ed altre attività di giuoco, accertate con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono riassegnate ad un Fondo per l'incentivazione della residenza nei piccoli comuni, destinato al finanziamento degli interventi di cui al presente articolo nel limite massimo degli introiti della lotteria di cui al comma 1"

Analogamente interessante il disegno di legge relativo alle disposizioni in favore dei territori di montagna (n. 41), dove sembrava ci fosse la volontà di arrivare rapidamente ad un primo passaggio positivo. Sul testo unificato, ben il 24 novembre la commissione bilancio della Camera aveva deliberato di chiedere all'assemblea la sede legislativa sul nuovo testo risultante dagli emendamenti approvati (in allegato al bollettino delle commissioni del medesimo giorno), ma in assenza dell'assenso del governo non si era fatto nulla. La questione ormai è superata dall'arrivo del provvedimento in aula la settimana prossima.

Da ultimo riporto le principali leggi approvate e promulgate nel periodo novembre 2010/febbraio 2011:

Legge 4 novembre 2010, n. 183

"Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro "

Decreto Legge 12 novembre 2010, n. 187

"Misure urgenti in materia di sicurezza"

Decreto Legge 26 novembre 2010, n. 196

"Disposizioni relative al subentro delle amministrazioni territoriali della regione Campania nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti"

Legge 26 novembre 2010, n. 199

"Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno"

Legge 3 dicembre 2010, n. 202

"Norme per la salvaguardia del sistema scolastico in Sicilia e per la rinnovazione del concorso per dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale 22 novembre 2004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4a serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004"

Legge 17 dicembre 2010, n. 217

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, recante misure urgenti in materia di sicurezza"

Legge 13 dicembre 2010, n. 220

"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)"

Legge 13 dicembre 2010, n. 221

"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013"

Legge 17 dicembre 2010, n. 227

"Disposizioni concernenti la definizione della funzione pubblica internazionale e la tutela dei funzionari italiani dipendenti da organizzazioni internazionali"

Decreto Legge 29 dicembre 2010, n. 228

"Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia"

Legge 30 dicembre 2010, n. 233

"Disposizioni in materia di concorsi notarili"

Legge 30 dicembre 2010, n. 238

"Incentivi fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia"

Legge 30 dicembre 2010, n. 240

"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"

Legge 24 gennaio 2011, n. 1

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 novembre 2010, n. 196, recante disposizioni relative al subentro delle amministrazioni territoriali della regione Campania nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti"