

Osservatorio sulla legislazione

CAMERA DEI DEPUTATI

**RAPPORTO 1999
SULLO STATO
DELLA LEGISLAZIONE**



L'Osservatorio sulla legislazione svolge attività di analisi sui problemi del metodo della legislazione e della semplificazione normativa.

È una struttura interservizi della Camera che raccoglie dati informativi, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione.

Con cadenza annuale, l'Osservatorio pubblica un Rapporto sullo stato della legislazione che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento principale di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria).

L'Osservatorio utilizza a questo fine come fonti primarie le analisi svolte dal Servizio studi sui singoli atti normativi esaminati dagli organi parlamentari.

Sono a tal fine utilizzate le schede di sintesi per l'istruttoria legislativa contenute in ciascun dossier nelle quali sono riassunte le questioni emerse alla luce dei parametri indicati nelle norme del Regolamento della Camera per un corretto svolgimento dell'istruttoria legislativa.

Per le analisi riguardanti il rapporto tra legislazione nazionale e comunitaria e per i profili di comparazione con la legislazione degli altri paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte rispettivamente dal Servizio rapporti con l'Unione europea e dal Servizio biblioteca.

Per quanto riguarda i dati del settore legislativo ci si avvale delle informazioni contenute nelle banche dati del Servizio assemblea e del Servizio commissioni.

Per l'approfondimento di particolari riguardanti la legislazione statale e regionale l'Osservatorio ricorre anche alla collaborazione di istituti di ricerca esterni.

Dal 2000 la parte del Rapporto riguardante le relazioni tra legislazione statale e regionale è infine realizzata in collaborazione con gli uffici legislativi dei Consigli regionali e delle Province autonome.

INDICE

<i>Avvertenza</i>	IX
-------------------	----

PARTE I

Dati e tendenze

<i>Nota introduttiva</i>	3
1. Finalità di un rapporto periodico sullo stato della legislazione	3
2. Articolazione del Rapporto 1999	4
3. I dati generali della produzione normativa	5
4. La crescente pressione sul lavoro parlamentare	8
5. Le linee di innovazione istituzionale	9
5.1 Il contenimento della produzione legislativa di settore	10
5.2 Le riforme delle procedure parlamentari e delle leggi di organizzazione della legislazione complessa	11
5.3 La cooperazione interistituzionale	19

Dati e tendenze della legislazione statale

1. L'attività legislativa ordinaria	23
1.1 Analisi della produzione legislativa per tipi di atti	23
1.2 Sedi dell'esame parlamentare	24
1.3 Tipologia della legislazione ad iniziativa non vincolata	25
2. Le deleghe legislative	30
2.1 Le tendenze generali	30
2.2 La tipologia dei decreti legislativi	32
2.3 Tendenze recenti della delegazione legislativa	34

3. I decreti-legge	36
3.1 Le tendenze generali	36
3.2 Le tendenze più recenti	38
3.3 Conclusioni	41
4. La semplificazione legislativa	42
4.1 La riduzione dello stock normativo	42
4.2 La delegificazione	43
4.3 I testi unici	49
5. La normativa comunitaria	55
<i>(in collaborazione con il Servizio rapporti internazionali e con l'Unione europea)</i>	
5.1 La semplificazione normativa nell'Unione europea	56
5.2 L'attività legislativa in corso presso le istituzioni dell'Unione europea	59
5.3 Il ruolo della Camera nella formazione degli atti normativi comunitari	63
5.4 L'attuazione interna della normativa comunitaria	66

PARTE II

Analisi per settore

– Istituzioni - Pubblica amministrazione	75
– Giustizia	81
– Affari esteri	87
– Difesa	92
– Bilancio	97
– Finanze	101
– Cultura	107
– Ambiente	116
– Trasporti	124
– Attività produttive	128
– Lavoro	134

– Affari sociali	138
– Agricoltura	142
– Politiche dell’Unione europea	147
La legge 59 del 1997 (<i>Bassanini</i> 1)	151
Il patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione	158

PARTE III

**Dati sulla legislazione in Francia, Germania,
Gran Bretagna, Spagna**
(a cura del Servizio biblioteca)

<i>Nota introduttiva</i>	169
Francia	177
1. Dati quantitativi complessivi	177
2. Iniziativa legislativa	179
3. Analisi della legislazione per tipi di atti	180
3.1 Leggi ad iniziativa vincolata	181
3.2 Leggi ad iniziativa non vincolata	185
4. I “settori sensibili”	189
5. Tendenze emergenti	191
Germania	193
1. Dati quantitativi complessivi	193
2. Principali settori di intervento legislativo nel periodo 1990-1998	195
3. Tipologia delle leggi	198
4. I «regolamenti legislativi» (Rechtsverordnungen)	202
5. La qualità delle leggi	206
Gran Bretagna	209
1. Nota introduttiva	209
2. La quantità delle leggi	211
3. Tipologia delle leggi e principali settori di intervento legislativo nel periodo 1990-1998	213
4. La legislazione connessa alla manovra annuale di bilancio	217
5. La «Delegated legislation»	219
6. Qualità della legislazione ed interventi di semplificazione	223

Spagna	226
1. Dati quantitativi complessivi	226
2. I decreti legge	228
3. Le leggi organiche	231
4. Le deleghe legislative al Governo	231
5. L'iniziativa legislativa	232
5.1 L'iniziativa vincolata	234
5.2 L'iniziativa non vincolata	235
6. I «settori sensibili»	237
7. Il drafting e la qualità delle leggi	239

AVVERTENZA

A distanza di un anno dal precedente rapporto, l'Osservatorio sulla legislazione, istituito presso il Servizio studi della Camera dei deputati, in collaborazione con numerosi altri Servizi, ha predisposto il Rapporto sullo stato della legislazione 1999, che si articola in tre parti.

La prima parte contiene dati sugli andamenti della legislazione dal 30 giugno 1998 (data del precedente rapporto) al 30 giugno 1999, insieme alla indicazione delle principali tendenze che si sono manifestate nel corso dell'anno, riassunte nella nota di sintesi iniziale. Nella nota si dà altresì conto delle ulteriori innovazioni procedurali introdotte, nello stesso periodo, secondo una linea di continuità e di sviluppo della riforma del regolamento della Camera del 1997.

La seconda parte contiene una analisi degli andamenti registrati nel corso dell'anno in ciascuno dei settori corrispondenti alle Commissioni permanenti della Camera.

La terza parte contiene dati sull'attività legislativa in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna.

Per la realizzazione della prima e della seconda parte, l'Osservatorio ha, come di consueto, utilizzato come fonti primarie le analisi svolte dal Servizio studi sui singoli atti normativi esaminati dalla Camera e appartenenti alle diverse categorie (progetti di legge, disegni di legge di conversione di decreti legge, schemi di decreti legislativi o di regolamenti presentati dal Governo per il parere parlamentare, ecc.). Sono in particolare utilizzate le «schede di sintesi per la istruttoria legislativa» contenute in ciascun dossier, nelle quali, tra l'altro, sono riassunti i problemi emersi alla luce dei parametri tassativamente indicati nelle nuove norme del Regolamento per un corretto svolgimento della istruttoria legislativa.

Si sono inoltre utilizzati elementi informativi forniti dall'intero settore legislativo: note, statistiche, precedenti, che sono stati trasmessi nel corso del periodo considerato. Ci si è avvalsi in particolare di dati e documenti forniti dal Servizio commissioni, dal Servizio assemblea, dall'Ufficio per il regola-

mento e dal Servizio rapporti internazionali e con l'Unione europea. Quest'ultimo Servizio, in particolare, ha curato, insieme al Servizio studi, la redazione della sezione del primo fascicolo relativa alla normativa comunitaria e all'attività della Commissione per le politiche dell'Unione europea.

La terza parte è stata curata dal Servizio biblioteca, ed è basata sulle schede predisposte nel periodo 1990-1998 per il Bollettino di legislazione straniera, rassegna quadrimestrale della legislazione dei principali paesi europei. Per la classificazione della produzione legislativa straniera sono stati applicati gli stessi criteri adottati, nel Rapporto, con riferimento alla legislazione italiana, con gli opportuni adattamenti dovuti alle peculiarità dei singoli paesi. L'uso di tale metodologia consente, in questa prima fase, di definire una base comune di dati relativamente omogenei per avviare un'analisi comparata. Il progetto di ricerca dell'Osservatorio prevede, su questa base, ulteriori approfondimenti attraverso una serie di seminari dedicati al confronto dell'esperienza italiana con quella di ciascuno dei paesi considerati.

Il rapporto nel suo complesso è pertanto diretto a ricostruire una visione d'insieme dell'attività legislativa, dal punto di vista della Camera dei deputati e in modo da ricostruire il contesto nel quale si svolge l'attività delle singole Commissioni.

PARTE I
DATI E TENDENZE

1. *Finalità di un rapporto periodico sullo stato della legislazione*¹

La complessità della legislazione si configura oggi come una grande questione politico istituzionale. I fenomeni ad essa connessi caratterizzano in questa fase storica la evoluzione dei rapporti tra i poteri dello Stato e si pongono come punto critico nel rapporto tra cittadini e Stato.

Carattere istituzionale della politica della legislazione

Viene così superata una precedente impostazione che ha concepito il problema in termini di tecnica della legislazione (redazione, cognizione, semplificazione delle norme o «drafting») e di strumentazione accessoria al processo decisionale. Conseguentemente il problema di rendere funzionanti e sostenibili per i cittadini sistemi normativi già molto estesi e in continua crescita è ormai una finalità politica e non più prevalentemente tecnica.

La politica della legislazione assume uno spiccato carattere istituzionale in quanto:

- attiene al funzionamento delle istituzioni e richiede perciò in primo luogo adeguamenti nel funzionamento delle istituzioni e nelle regole del processo decisionale;
- coinvolge interessi generali e permanenti del paese, che superano le maggioranze contingenti. Contrariamente ai contenuti, il metodo della legislazione può essere (ed è forse auspicabile che sia sempre) costituito da regole largamente condivise (per questa ragione, ad esempio, il Comitato per la legislazione della Camera ha una composizione paritetica);
- è necessariamente una politica generale che riguarda tutti i settori e correla tutte le decisioni normative di diverso rango e portata;

¹ Si riproduce sostanzialmente il primo paragrafo del Rapporto 1998, che contiene una premessa tuttora essenziale per spiegare l'impostazione del Rapporto.

– coinvolge organi in posizione di indipendenza tra loro (nazionali e sovranazionali, autonomie territoriali, autorità indipendenti).

La riforma del Regolamento della Camera dei deputati (1997) assume interamente e coerentemente questa nuova impostazione come base per la riorganizzazione del processo legislativo. Contemporaneamente alla entrata in vigore della riforma, è stato necessario predisporre nuove forme di documentazione corrispondenti alla esigenza di una conoscenza generale e costantemente aggiornata dello stato della legislazione nel nostro paese.

Il Rapporto annuale sullo stato della legislazione rappresenta il principale frutto della ricerca in questa direzione, tuttora in corso.

2. Articolazione del Rapporto 1999

Le tendenze già segnalate nel precedente Rapporto si accentuano nel corso dell'anno dal 30 giugno 1998 al 30 giugno 1999.

Le tendenze generali già rilevate nel precedente Rapporto si accentuano

Per quanto riguarda la legislazione italiana, si conferma in particolare la prevalenza di forme complesse di legislazione, costituite da una pluralità di atti normativi tra loro collegati.

Il metodo dell'analisi quantitativa, adottato nella rassegna di dati e tendenze, fa emergere i segni di una più ampia trasformazione nella natura stessa della legislazione nel nostro paese.

Al di là delle forme specifiche che questa trasformazione assume nel nostro sistema politico e istituzionale, vengono confermate tendenze più generali comuni alle società più avanzate e in particolare ai paesi europei uniti dai crescenti vincoli dell'ordinamento comunitario.

Allo scopo di fornire elementi per una migliore comprensione di questi fenomeni, sul piano europeo e in ambito nazionale, nella seconda e nella terza parte, il Rapporto propone una documentazione di base finalizzata a due diverse linee di approfondimento, entrambe collegate ad attività parlamentari in corso di svolgimento.

Tendenze nei singoli settori

La prima di esse riguarda gli andamenti registrati nel corso dell'anno nei settori corrispondenti alle Commissioni permanenti della Camera.

La seconda linea di approfondimento è basata sui dati raccolti in nove anni di attività dal Bollettino quadrimestrale di legislazione straniera curato dalla Biblioteca della Camera (a partire dal 1990). Questa parte del rapporto contiene, per il periodo 1990-1998, una classificazione della legislazione in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna analoga a quella adottata per la legislazione italiana nella prima parte del rapporto.

Tendenze comuni nei diversi paesi europei

La conoscenza dei dati sulla legislazione, tanto in Italia quanto in paesi simili per dimensione e problemi, può costituire la base per una riflessione di più generale portata sull'evoluzione del ruolo dei parlamenti. Essa può segnalare inoltre alcune differenze di tipo quantitativo nei diversi tipi di attività svolte dai parlamenti nei vari ordinamenti.

Le conclusioni del documento elaborato su questi temi dalla Conferenza dei Presidenti dei parlamenti appartenenti all'Unione europea (v. paragrafo 5.3.), mettono in luce come lo stesso ruolo dei Parlamenti si stia modificando per effetto di nuovi fattori, che agiscono in tutti i paesi allo stesso modo, e in particolare:

- il moltiplicarsi dei centri di produzione normativa (Unione europea, *authorities*, sedi di elaborazione per normative tecniche e professionali);
- il prevalere di processi decisionali che coinvolgono una molteplicità di soggetti in precedenza estranei al tradizionale circuito Governo-Parlamento (ad esempio: le diverse forme di concertazione sociale e territoriale o le forme di elaborazione tecnico-amministrativa delle norme settoriali);
- la maggiore rilevanza politica assunta da atti non normativi adottati in via amministrativa in una molteplicità di settori (privatizzazioni, tariffe, nomine, ecc.).

Questa transizione si manifesta in forme particolarmente complesse nel nostro paese, nel quale le tradizioni parlamentari sono profondamente radicate. In particolare le Commissioni parlamentari restano tuttora il motore dei lavori parlamentari e rappresentano bene tutti i cambiamenti e le contraddizioni di questa fase.

Le Commissioni parlamentari come principali destinatarie del rapporto

Ad esse quindi questo lavoro è in particolare indirizzato, come la gran parte della documentazione prodotta dal Servizio studi. Il Rapporto viene diffuso infatti alla immediata vigilia di un importante procedimento parlamentare nel quale tutte le Commissioni e infine l'Assemblea saranno chiamate ad esprimere indirizzi al Governo sul tema fondamentale dei programmi di riordino dei sistemi normativi in diversi settori (v. par. 5.2.).

3. I dati generali della produzione normativa

Nonostante le interruzioni dell'attività parlamentare in connessione al verificarsi di eventi istituzionali di grande rilievo (crisi di governo e formazione del nuovo esecutivo, elezione del Presidente della Repubblica,

elezioni amministrative ed europee), l'anno intercorso è stato molto intenso sia per il volume dell'attività normativa prodotta, sia per la sua rilevanza qualitativa, sia per il complesso di novità introdotte nel sistema delle procedure e dei rapporti tra organi costituzionali.

Le forme di legislazione complessa...

Gli ultimi dodici mesi hanno confermato la crescente importanza delle forme di legislazione complessa e delle grandi leggi intersettoriali. Secondo la classificazione già utilizzata dal Rapporto 1998, rientrano in questa categoria il sistema costituito dal DPEF — legge finanziaria — provvedimenti «collegati» di finanza pubblica, il sistema costituito dalle «leggi Bassanini» a partire dalla legge n. 59 del 1997, le altre grandi leggi di delega e di delegificazione in vari settori, le leggi comunitarie, le leggi di semplificazione.

...e i conseguenti flussi normativi

Questi provvedimenti, pur rappresentando una percentuale modesta rispetto al complesso della produzione legislativa (3,7% del totale), costituiscono la base per complessi interventi normativi successivi, in primo luogo decreti legislativi e regolamenti del Governo, ma anche di altre autorità. Le leggi intersettoriali contengono oltre l'83 per cento del totale delle disposizioni di delega introdotte nella attuale legislatura. Sugli schemi di decreti legislativi presentati sulla base di queste deleghe, le Commissioni competenti hanno espresso 122 pareri. Le stesse deleghe hanno dato luogo all'emanazione di 126 decreti legislativi, pari all'89% del totale dei decreti legislativi emanati sulla base di deleghe conferite nella legislatura (143 provvedimenti, cui sono da aggiungere altri 74 decreti legislativi emanati sulla base di deleghe attribuite nella precedente legislatura).

La legislazione delegata tende a superare quella di diretta produzione parlamentare

Questi dati confermano l'importanza della «legislazione derivata» rispetto al complesso della produzione legislativa. La tendenza appare evidente anche dal punto di vista della quantità di norme contenute nel complesso della legislazione delegata: i 217 decreti legislativi sinora emanati nel corso di questa legislatura fino al 30 giugno 1999 (cui si riferiscono i dati pubblicati in questo Rapporto) hanno occupato un numero di pagine della *Gazzetta Ufficiale* (1532) assai vicino a quello dedicato alle 366

leggi pubblicate nel medesimo periodo (1669 pagine)². Nel mese di luglio sono stati emanati 4 nuovi decreti legislativi, e ne sono stati definitivamente approvati dal Consiglio dei ministri 29. Considerando anche questi 33 decreti legislativi, a fronte delle 28 leggi di minore rilevanza ed estensione approvate nello stesso mese, possiamo ritenere che si stia verificando, proprio nei giorni in cui esce questo Rapporto, il sorpasso tra la quantità di norme legislative approvate in forma delegata e quelle approvate direttamente attraverso il procedimento parlamentare ordinario. Il distacco sarebbe ancora più significativo, se si aggiungessero tutte le norme emanate sulla base dei numerosi procedimenti di delegificazione, incardinati spesso all'interno degli stessi procedimenti avviati con norme di delega, che prevedono successivi regolamenti in materie precedentemente coperte con legge.

Caratteristiche prevalenti della restante legislazione di diretta produzione parlamentare

Sul piano qualitativo il divario sembra essere ancora maggiore se si considerano alcuni indici tratti dalla analisi per tipo della legislazione parlamentare. Per quanto riguarda questo tipo di legislazione, va rilevato come oltre l'86% di essa venga introdotta attraverso tre soli canali:

- l'approvazione in sede legislativa in Commissione (che ha conosciuto almeno nella prima parte di questa legislatura una netta ripresa — attenuatasi peraltro negli ultimi sei mesi (vedi paragrafo 5.1.) — e che rappresenta il 31% del totale della legislazione approvata a fronte del 10% e del 30% rispettivamente della XII e XI legislatura);
- i decreti legge (le leggi di conversione sono pari al 20% del totale delle leggi approvate);
- le leggi di ratifica di trattati internazionali (pari al 35% del totale delle leggi).

Può ritenersi che una quota rilevante della legislazione approvata attraverso questi canali interessi provvedimenti di scarso significato normativo (come la grandissima parte delle ratifiche) o provvedimenti settoriali che

² La metodologia di contare le pagine per valutare il peso normativo dei singoli provvedimenti è stata già adottata in altri paesi europei.

Al fine di valutare la dimensione quantitativa della produzione di norme di rango legislativo primario e quella delle norme delegate, si è effettuata una valutazione del numero di *bytes* contenuto in una pagina di *Gazzetta Ufficiale* in formato Word. Utilizzando tale unità di misura, si è calcolato il numero di pagine relativo alle leggi e ai decreti legislativi approvati e pubblicati sulla G.U. dall'inizio della legislatura al 30 giugno 1999. Dall'insieme delle leggi sono stati esclusi i decreti-legge non convertiti e o in corso di conversione alla data della rilevazione, nonché le leggi di ratifica. Nei decreti legislativi non sono stati ricompresi quelli attuativi degli statuti delle regioni a statuto speciale.

non coinvolgono gli indirizzi generali di governo. Alcuni sintomi sostengono questa interpretazione: ad esempio gli alti *quorum* richiesti per l'assegnazione dei provvedimenti in sede legislativa, che possono far presupporre la scarsa rilevanza sul terreno dell'indirizzo politico di governo degli interventi varati per questa via. Quanto alle ratifiche, può essere segnalato il fatto che per oltre il 92% dei casi gli interventi in Assemblea sui disegni di legge di ratifica non hanno superato il numero di 3. L'analisi sul contenuto dei decreti legge emanati nell'ultimo anno (vedi il cap. 3 del Rapporto) evidenzia inoltre che in prevalenza questi provvedimenti sono stati utilizzati per realizzare interventi minori e di «manutenzione legislativa». Infine si può osservare che negli ultimi sei mesi la produzione parlamentare è stata caratterizzata dall'aumento in percentuale delle ratifiche e delle leggi di conversione di decreti legge.

4. La crescente pressione sul lavoro parlamentare

Problemi nella distribuzione della attività parlamentare tra la legislazione più qualificata e quella di dettaglio

Si è venuta pertanto a determinare una crescente contraddizione nell'ambito della attività degli organi parlamentari.

Da un lato, infatti, le Camere e in particolare le Commissioni rimangono centri di diretta elaborazione della legislazione più qualificata (grandi scelte di principio e di indirizzo politico, diritti civili, riforme, ecc.); dall'altro esse sono al tempo stesso il luogo in cui si concentra l'attività legislativa concernente esigenze particolari dei singoli settori e a cui principalmente si rivolge la costante domanda di aggiustamenti che essi esprimono. Tale tipo di fabbisogno normativo pone spesso esigenze di tempestività e di concentrazione sul dettaglio rispetto alle quali le procedure altamente politiche e formalizzate della decisione parlamentare appaiono sproporzionate in rapporto alla effettiva rilevanza degli argomenti (soprattutto quando interviene direttamente l'Assemblea, come avviene quasi regolarmente nell'ultimo periodo). Inoltre i tempi effettivi di lavoro da dedicare all'approfondimento in commissione della legislazione più qualificata finiscono per essere drasticamente compressi dal concorso di troppi provvedimenti da esaminare contemporaneamente e dal numero eccessivo di sedi in cui i parlamentari sono chiamati a lavorare.

Vantaggi della legislazione delegata...

Da questo punto di vista, l'imporsi di un tipo di legislazione in senso lato «delegata» sembra offrire importanti opportunità per riqualificare la decisione parlamentare, rendendo possibile un attivo ruolo delle Camere

nella progettazione e nel controllo delle grandi politiche contemporanee. Come già rilevato nel precedente Rapporto, la delega legislativa permette infatti al Parlamento di definire criteri e principi degli interventi su una pluralità di settori, prestabilire i tempi per la loro realizzazione, apprestare gli strumenti per il controllo sull'attuazione di quanto previsto. Inoltre la legislazione così introdotta presenta caratteristiche di maggiore qualità per organicità (in quanto i principi sono posti con norme di maggiore forza e devono essere coerentemente svolti nella normativa di dettaglio) e anche per la sua flessibilità (la prassi dei decreti correttivi consente una certa sperimentazione).

...e nuovi problemi conseguenti

Sempre nel Rapporto 1998 si segnalavano tuttavia anche carenze e problemi emersi nel ricorso estensivo alle norme di delega e di delegificazione: insufficiente definizione degli oggetti e dei criteri per l'esercizio delle deleghe, con conseguenti rischi di un uso eccessivamente discrezionale di questo strumento da parte del Governo; gravi carenze nelle basi informative a disposizione degli organi parlamentari per valutare in modo effettivo gli schemi di atti normativi presentati dall'Esecutivo; insufficiente articolazione delle procedure previste dai regolamenti parlamentari per l'espressione del parere, soprattutto se raffrontate alle ben più complesse fasi di svolgimento dell'istruttoria sui progetti di legge.

Nel corso dell'anno successivo, la Camera si è andata progressivamente riorganizzando per fare fronte ai nuovi ordini di problemi, che gli impongono di essere innanzitutto un efficace regolatore e controllore di poteri, rapporti e procedure che si svolgono in gran parte all'esterno del tradizionale circuito politico parlamentare (v. paragrafo successivo).

Restano tuttavia aperti molti problemi ed in particolare quelli collegati al sovraccarico di lavoro cui le Camere sono costrette dal sovrapporsi ai vecchi compiti dei nuovi compiti imposti dai radicali mutamenti in ambito nazionale e internazionale. La loro soluzione sembra richiedere un mutamento qualitativo nelle priorità da seguire nell'attività parlamentare e nel tipo di pressante domanda legislativa che si rivolge quotidianamente verso le Camere. Ciò per evitare che la maggior parte del tempo e le procedure più complesse degli organi della rappresentanza nazionale siano paradossalmente concentrate sulle attività di minore interesse per la comunità nazionale stessa.

5. Le linee di innovazione istituzionale

Rispetto a queste difficoltà, è venuta emergendo negli ultimi mesi, attraverso una costruttiva dialettica tra Parlamento e Governo e, soprattutto

to, tra maggioranza e opposizioni, una linea di reazione articolata essenzialmente su tre fronti:

- una tendenza al contenimento della produzione legislativa di settore, accanto al progressivo rafforzamento del controllo parlamentare sulle nuove forme di legislazione decentrata;

- l'avvio di una nuova fase di importanti riforme, tra loro collegate, per disciplinare le nuove forme di legislazione, sia nel campo delle procedure e dei rapporti esterni al Parlamento (per lo più stabilite dalle leggi di «organizzazione» delle forme di legislazione complessa: es. la legge 468 per la legge finanziaria-collegati, la legge «La Pergola» per la legge comunitaria, la legge «Bassanini» per la riforma amministrativa etc), sia nel campo dei Regolamenti della Camera e del Senato;

- la definizione di una serie di importanti raccordi tra le istituzioni interessate al funzionamento dei sistemi normativi nell'ambito nazionale e nell'Unione Europea.

5.1 Il contenimento della produzione legislativa di settore

Minore ricorso alla sede legislativa

Nel primo semestre 1999 si è venuta manifestando un'accentuata tendenza al contenimento della produzione legislativa di settore. Il dato più significativo in proposito è rappresentato dalla netta diminuzione del numero di provvedimenti approvati dalle Commissioni in sede legislativa: si è infatti passati dalle 56 leggi approvate nel 1998 alle 10 leggi dei primi sei mesi del 1999. Al tempo stesso, la produzione legislativa in Assemblea registra un aumento degli atti il cui esame da parte delle Camere è dovuto: ratifiche e conversioni di decreti legge. Se si esclude questo tipo di leggi, la legislazione parlamentare nei primi sei mesi dell'anno risulta inferiore a quella dello stesso periodo dello scorso anno di quasi il 30%.

Nei prossimi mesi questa inversione di tendenza andrà verificata. Nel frattempo, tutte le Commissioni esamineranno, nel prossimo mese di settembre, la relazione presentata dal Governo per la deliberazione di indirizzi sul programma di riordino e di semplificazione della legislazione vigente in vari settori, previsto dalla legge annuale di semplificazione (v. par. 5.2). Le Commissioni permanenti potranno in quella occasione valutare la possibilità di intervenire nei settori più critici con strumenti di riordino capaci di assorbire almeno in parte lo stillicidio delle esigenze di aggiustamenti minori, che spesso proprio le amministrazioni interessate tentano di inserire nei più diversi provvedimenti.

5.2 *Le riforme delle procedure parlamentari e delle leggi di organizzazione della legislazione complessa*

Le crescenti difficoltà registrate nella gestione parlamentare di un incessante fabbisogno normativo hanno sollecitato la definizione in questi mesi di una serie di importanti riforme.

Gli obiettivi delle riforme in corso

La linea di riforma attualmente perseguita nell'ambito del Regolamento della Camera dei deputati si svolge attraverso una pluralità di interventi, che sembrano raccordarsi su due obiettivi comuni:

- aggiornare gli strumenti di controllo e indirizzo parlamentare rispetto alle nuove forme di legislazione decentrata, a cominciare da quelle affidate alla potestà normativa del Governo;
- definire procedure e strumenti per raggiungere la massima semplificazione del sistema normativo, in particolare raccordando le nuove forme di legislazione complessa con l'attività normativa ordinaria.

Nel mese di luglio la Camera ha approvato nuove modifiche regolamentari, secondo una linea di continuità e di sviluppo della riforma del 1997.

Anche il Senato ha varato significative modifiche regolamentari, mettendo altresì allo studio ipotesi di rafforzamento della circolare presidenziale sulla istruttoria legislativa del 1997. Le riforme del Senato tendono infatti al rafforzamento degli strumenti conoscitivi parlamentari, non soltanto in relazione alle procedure di bilancio, ma anche con riferimento agli schemi di atti normativi del Governo.

Alla Camera invece la nuova fase di riforme regolamentari ha in buona parte come elemento trainante la positiva esperienza del Comitato per la legislazione, come organo catalizzatore di problemi e di soluzioni su questi temi.

Riforme dei regolamenti parlamentari e riforme delle leggi di organizzazione della «legislazione complessa»

Alle riforme regolamentari si affiancano riforme legislative ad esse collegate, che concernono in particolare le leggi di organizzazione delle forme di legislazione complessa. Sul terreno istituzionale e del riordinamento dei sistemi normativi assume importanza, in prospettiva, la progressiva attuazione del sistema costituito dalle leggi Bassanini, per quanto riguarda il decentramento delle competenze verso le regioni e gli enti locali, il riaccorpamento dei ministeri con la sostanziale riforma del Governo e i programmi di semplificazione e riordino della legislazione vigente. Su iniziativa parlamentare è in avanzato stato di esame presso la Commissione

affari costituzionali una proposta di legge per il riordino del sistema delle fonti normative e dei metodi della legislazione (A.C. 5151).

In generale si può osservare che, rispetto alla prima parte della legislatura caratterizzata dalla vicenda della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, si rovescia il rapporto tra riforma della Costituzione, da un lato, e riforme legislative e dei regolamenti parlamentari, dall'altro. Con la Commissione bicamerale il disegno di riforma partiva dalla Costituzione, prevedeva una successiva fase di attuazione legislativa o comunque si giocava in una sede separata rispetto alla legislazione ordinaria. Oggi invece le modifiche costituzionali di cui si discute con maggiore intensità (federalismo e elezione diretta dei presidenti delle regioni, giusto processo, organizzazione del Governo) seguono e rafforzano le riforme di minore rango. Ciò naturalmente aumenta il peso delle riforme legislative e regolamentari nella progressiva definizione del nuovo sistema.

5.2.1 Il Comitato per la legislazione come punto unificante nella definizione di nuove fonti normative

Va sottolineato come le recenti modifiche del Regolamento della Camera abbiano ridefinito il ruolo del Comitato per la legislazione, prevedendo l'estensione dell'attività obbligatoria del Comitato a tutte le norme di organizzazione di centri esterni di produzione normativa. Viene inoltre introdotta la facoltà di richiedere il parere del Comitato sugli schemi di atti normativi del Governo.

Il Comitato per la legislazione

In questo contesto, tali nuove disposizioni regolamentari sembrano porre il Comitato, insieme alla Commissione affari costituzionali, come punto unitario di visione e controllo in materia di ordinata distribuzione dei poteri normativi conferiti a vari soggetti istituzionali.

Non solo deleghe e delegificazioni ma anche altre forme di decentramento normativo

L'obbligo di acquisire il parere del Comitato riguarda infatti non solo i progetti di legge recanti norme di delega o di delegificazione, ma anche tutti i progetti che prevedano il conferimento di poteri normativi a soggetti diversi dal Governo, in materia precedentemente regolata con legge. Tale norma chiama in causa, dunque, anche l'area sempre più vasta interessata dall'intervento delle autorità amministrative indipendenti e delle forme di autoregolamentazione affidate alla contrattazione collettiva e ad altre forme di negoziazione (normative, tecniche, ecc.).

Autorità indipendenti

In particolare, per quanto riguarda le autorità indipendenti, durante l'anno trascorso è sensibilmente cresciuta la consapevolezza del volume e della importanza dell'attività di regolazione svolta dalle Autorità in una serie di settori dell'ordinamento. Sul sistema delle autorità indipendenti e sui suoi raccordi con il restante ordinamento la Commissione affari costituzionali della Camera ha perciò avviato una indagine conoscitiva.

5.2.2 L'estensione agli schemi di atti normativi del Governo delle procedure di istruttoria in commissione

Ulteriori modifiche del regolamento della Camera sono dirette a estendere l'applicazione delle procedure di istruttoria previste per i progetti di legge anche agli schemi di atti normativi del Governo sottoposti al parere parlamentare. Inoltre, le modifiche prevedono che le Commissioni diverse da quella alla quale gli schemi di atti normativi sono assegnati per il parere al Governo possano trasmettere rilievi concernenti i profili di propria competenza, previa autorizzazione del Presidente della Camera. Si tratta di innovazioni di grande portata, che offrono la possibilità di potenziare significativamente le attività di informazione, indirizzo e controllo sulla legislazione delegata, con la partecipazione di tutto il sistema delle Commissioni come avviene per i progetti di legge.

Sperimentazione delle relazioni tecniche sull'impatto della regolamentazione

Elemento cruciale per l'effettivo funzionamento delle nuove previsioni regolamentari sarà il rafforzamento della base informativa che accompagna gli schemi di atti normativi presentati dal Governo: i prossimi mesi dovrebbero vedere, proprio a cominciare dagli schemi di decreto, la sperimentazione delle relazioni tecniche sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), che il Governo presenterà in attuazione dell'articolo 5 della legge n. 50 del 1999. L'attuazione di tale disposizione con riferimento a tutti i disegni di legge e gli atti normativi presentati dal Governo alle Camere costituisce l'adempimento necessario degli obblighi di istruttoria legislativa che il regolamento e le circolari dei Presidenti delle Camere attribuiscono allo stesso Governo. In mancanza di tale adempimento non può decollare compiutamente tutto il sistema della istruttoria legislativa, che è oramai politicamente essenziale, non solo per valutare la qualità e la coerenza della legislazione a fini di conoscenza, ma anche per la comprensione del significato dei singoli interventi in contesti sempre più ampi e complessi.

5.2.3 *La riforma delle procedure di bilancio per la riorganizzazione del rapporto Parlamento-Governo sul piano della politica generale*

All'indomani dell'ingresso dell'Italia nel sistema della moneta unica, le Commissioni bilancio di Camera e Senato, con i rappresentanti del Ministero del tesoro, hanno costituito un gruppo di lavoro per la riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio. L'esito è stato un accordo unanime che ha consentito lo sblocco e la rapidissima approvazione della legge n. 208 del 1999, con la quale sono state apportate nuove significative modifiche alla legge n. 468 del 1978 (legge di contabilità generale dello Stato). La procedura di bilancio è stata riorganizzata secondo un ciclo annuale nel quale trovano ordinatamente posto (in un quadro di rigoroso rispetto dei vincoli finanziari), presupposti, obiettivi e strumenti di una politica generale di sviluppo economico sociale, coordinata in vari settori di intervento e fortemente orientata verso il conseguimento di risultati (in modo da mettere le basi per un rigoroso controllo parlamentare da parte delle opposizioni).

In questa direzione soprattutto assume rilievo centrale la riqualificazione del Documento di programmazione economico finanziaria come strumento di sintesi e di riconduzione ad unità di tutti gli interventi in materia di finanza pubblica e di sviluppo economico-sociale. L'esame di un documento così articolato può consentire il necessario confronto parlamentare sul significato complessivo dell'azione di governo, nella quale la molteplicità di vincoli ed obiettivi è ricondotta ad unità e ad una complessiva verifica di compatibilità.

L'esame del DPEF come procedura diretta a ricondurre in Parlamento le scelte di politica generale

In prospettiva la riforma della procedura di bilancio tende a ricondurre nell'ambito del rapporto Parlamento-Governo il momento della sintesi politica generale e i passaggi essenziali di decisione e di verifica rispetto ai grandi processi di negoziazione di cui il Governo è inevitabilmente protagonista insieme a interlocutori tutti esterni al Parlamento (in campo europeo, in campo sociale, in campo territoriale, fino a ricomprendere i rapporti con gli interessi organizzati e le diverse formazioni sociali).

La procedura parlamentare di esame del "Documento di programmazione economico-finanziaria", da parte di tutte le Commissioni e poi da parte dell'Assemblea con il voto di una risoluzione integrativa e correttiva del documento stesso, risponde alla esigenza, cruciale in questa fase, di sottoporre al controllo di tutte le componenti politiche e ricondurre al Parlamento i grandi orientamenti della politica nazionale e tutte le scelte più rilevanti. Tale procedura per la sua qualificata capacità di sintesi è quella più in grado di consentire al Parlamento di intervenire su un piano di politica generale ancora più elevata anche rispetto ai grandi processi di

concertazione sopraricordati, di verificarne coerenza, compatibilità e risultati. In particolare il DPEF è potenzialmente in grado di ricomprendere interamente gli esempi recenti e più incisivi sulla politica nazionale di tali processi:

- il patto di stabilità che ancora al negoziato europeo i vincoli di compatibilità finanziaria da adottare per ciascun anno;
- il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione concluso tra Governo e parti sociali nel dicembre 1998, che prevede la realizzazione entro termini prestabiliti di un insieme di interventi in campi diversi e su più livelli: solo una parte minoritaria di interventi è di carattere legislativo, la quota prevalente delle misure è di carattere amministrativo o richiede l'intervento di ulteriori soggetti, quali l'Unione europea (ad es. in materia di convergenza fiscale) o gli enti territoriali (ad es. in materia di programmazione negoziata).

Le ulteriori modifiche in tema di procedura di bilancio concorrono alla complessiva organizzazione dell'attività

Sul piano delle procedure parlamentari, ulteriori aspetti rilevanti della recente riforma del sistema di bilancio sono:

- a) la concentrazione delle date di presentazione dei documenti finanziari;
- b) l'eliminazione della figura del collegato di sessione, unificato nella legge finanziaria, il cui contenuto si allarga a comprendere anche norme sostanziali che abbiano effetti finanziari rilevanti ai fini della manovra di bilancio in senso stretto;
- c) una compiuta ridefinizione dei provvedimenti collegati, da presentare e esaminare «fuori sessione» per realizzare il programma annuale di governo;
- d) la valorizzazione del documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), nel senso sopradelineato.

In conseguenza della riforma, l'anno parlamentare si divide idealmente in due parti: la manovra finanziaria in senso stretto si concentra nei mesi dal 30 giugno al 31 dicembre di ciascun anno, mentre nel primo periodo dell'anno si svolgerebbe l'esame dei provvedimenti collegati, presentati entro il 15 novembre dell'anno precedente. Dalla riforma può dunque derivare un effetto di programmazione e compattamento di una parte dei lavori parlamentari secondo un ordinato ciclo annuale.

Contestualmente è stata elaborata una riforma delle norme del Regolamento della Camera inerenti al procedimento di bilancio, approvata dalla Camera il 20 luglio 1999. Anche il Senato ha approvato analoghe modifiche del Regolamento.

Tra gli aspetti più rilevanti delle modifiche, vi è la previsione dello stralcio da parte del Presidente della Camera delle disposizioni dei provvedimenti collegati estranee al contenuto proprio dello strumento, nonché dell'inammissibilità degli emendamenti estranei all'oggetto o privi di idonea compensazione.

Sono state rafforzate le garanzie di rispetto in Assemblea del parere della Commissione bilancio sugli aspetti di copertura finanziaria. Il controllo esercitato dalla Commissione bilancio sulle conseguenze di carattere finanziario dei progetti di legge viene esteso al rispetto dei vincoli stabiliti dal DPEF e dai principi dei trattati dell'Unione europea. Alla Camera è stato introdotto il principio secondo il quale, quando la Commissione bilancio abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato, le corrispondenti proposte di soppressione o di modificazione si intendono automaticamente presentate come emendamenti per l'Assemblea. Il Senato ha già da tempo introdotto un diverso meccanismo di rafforzamento del parere sulla copertura finanziaria.

5.2.4 La partecipazione del Parlamento alla fase ascendente di formazione della normativa comunitaria

La legge comunitaria per il 1998 (L. 25/1999) ha rafforzato gli strumenti di partecipazione delle Camere alla fase ascendente di formazione del diritto comunitario, prevedendo la trasmissione al Parlamento delle proposte normative esaminate in sede comunitaria e degli atti a queste connessi.

La Commissione politiche dell'Unione europea ha inoltre recentemente deliberato un'indagine conoscitiva sulla qualità e sui modelli di recepimento delle direttive comunitarie, con la finalità, da un lato, di verificare come si possa migliorare la partecipazione alla c.d. fase ascendente e, dall'altro, di coordinare la legislazione nazionale con la normativa comunitaria e di migliorare la qualità del recepimento.

Sono state conseguentemente approvate modifiche del Regolamento della Camera volte ad organizzare le procedure per l'esame della legge comunitaria in forma più lineare e secondo termini più rigorosi, nonché ad armonizzare tali procedure con le citate innovazioni apportate dalla legge comunitaria 1998, prevedendo l'esame congiunto del disegno di legge comunitaria e della relazione sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario, che ha ora cadenza annuale e non più semestrale. Contestualmente, si propone di semplificare l'enunciazione delle competenze della Commissione XIV, dal momento che essa ha acquisito natura e funzioni di Commissione permanente.

5.2.5 La combinazione tra leggi di organizzazione e norme dei Regolamenti come caratteristica delle forme complesse di legislazione

Sulla base dei tre punti precedenti si può osservare che le forme complesse di legislazione sono caratterizzate dalla combinazione tra leggi di organizzazione e specifiche norme dei Regolamenti parlamentari. Per la riforma della procedura di bilancio sopra ricordata, si ripete infatti quanto avvenuto nel 1988-1989, in relazione alla precedente riforma: in entrambi i casi sono state contestualmente elaborate norme regolamentari e norme legislative. Anche la legge comunitaria segue un metodo analogo, che viene oggi esteso anche alle leggi di delega, di delegificazione o di decentramento normativo.

5.2.6 La definizione degli strumenti normativi per la semplificazione e il riordino legislativo

Le dimensioni della domanda di intervento legislativo espressa dal sistema rende sempre più urgente la messa in opera di strumenti e procedure per la delegificazione, semplificazione e riordino della normativa vigente. Lo stato di disordine delle norme rende più frequenti le antinomie e le disarmonie che richiedono continui aggiustamenti.

Risultati conseguiti dal Comitato per la legislazione

Il Regolamento della Camera prevede perciò una serie di strumenti per raggiungere questo risultato attraverso l'individuazione dell'obiettivo del riordino e della semplificazione come compito permanente dell'attività legislativa, da perseguire già nel corso dell'esame di ciascun progetto di legge (art. 16-*bis*, co. 4, e art. 79, co. 11). Va rilevato a questo proposito che le condizioni espresse nei pareri resi dal Comitato della legislazione sui progetti di legge al suo esame per i profili riguardanti la semplificazione normativa e il coordinamento con la legislazione vigente sono state recepite nel 54% dei casi. In aumento è inoltre il numero dei casi in cui viene inserita nelle leggi approvate dal Parlamento la c.d. «clausola di coordinamento legislativo», ossia la disposizione che, ai sensi del citato articolo 79, comma 11, Reg., deve provvedere almeno alla abrogazione espressa della normativa incompatibile con la nuova disciplina approvata o ad altre forme più forti di consolidamento delle nuove norme nella normativa preesistente.

Le delegificazioni

Sul fronte delle delegificazioni, va invece rilevato che, nonostante il rilevante numero di norme di delegificazione contenute in provvedimenti recentemente approvati, appare in rallentamento l'emanazione dei regolamenti (nel 1999: solo 7).

I testi unici

Per quanto riguarda l'azione di riordino della legislazione attraverso l'emanazione di testi unici, si osserva che in un nutrito numero di importanti provvedimenti il legislatore ha introdotto disposizioni di delega al Governo per l'emanazione di testi unici della legislazione riguardante particolari settori. Si ricordano in proposito i testi unici previsti dalle leggi 352/1997 (beni culturali), 59/1997 (testo unico sull'istruzione), 94/1997 (testo unico delle disposizioni sul bilancio dello Stato e sulla tesoreria), 419/1998 (testo unico sul Servizio sanitario nazionale), 133/1999 (testo unico in materia tributaria), etc. Sino ad oggi sono stati emanati i soli testi unici riguardanti le disposizioni in materia di intermediazione finanziaria e quelle sugli stranieri.

La prima legge annuale di semplificazione (L. n. 50/99)

Più di recente, è stata approvata la prima legge annuale di semplificazione (L. 50/1999), istituita dall'articolo 20 della L. 59/1997. La finalità del riordino della legislazione vigente diviene oggetto di una politica generale di carattere permanente fino al punto da dar vita ad un nuovo tipo di legge annuale, generale e ciclica (come la legge finanziaria e la legge comunitaria). Si crea una nuova forma di legislazione complessa di carattere permanente destinata a sostenere periodicamente una vasta catena di atti normativi in diversi settori, unificata dalla finalità del riordino e del consolidamento della legislazione. Già la legge n. 50 prevede infatti l'adozione da parte del Governo di un vero e proprio programma pluriennale di emanazione di testi unici in una serie di importanti settori dell'ordinamento. La legge n. 50 prevede anch'essa, come le altre forme di legislazione complessa, una specifica procedura parlamentare per la sua attuazione. La prima fase prevede che le Camere deliberino previamente criteri e indirizzi sulla base di una relazione governativa.

Significato delle procedure adottate in Parlamento per l'esame della relazione del Governo ex articolo 7, L. 50/99

Come già ricordato, la relazione è stata presentata l'8 luglio 1999. La procedura per il suo esame è stata definita nelle forme dei procedimenti di massima importanza ed è infatti analoga a quella adottata per uno strumento di politica generale come il DPEF. Si prevede il parere di tutte le Commissioni ad una Commissione che ne tirerà le fila e presenterà una relazione alla Assemblea. Alla Camera si tratterà di una Commissione speciale di cui faranno parte i componenti del Comitato per la legislazione e una rappresentanza di tutte le Commissioni, con maggiore presenza della prima Commissione affari costituzionali; al Senato svolgerà gli stessi com-

piti la Commissione affari costituzionali. L'Assemblea voterà infine una risoluzione, che sarà la prima risoluzione di portata generale in tema di politica della legislazione.

Data l'importanza del procedimento adottato, la risoluzione potrà affrontare il tema del riordino della legislazione vigente attribuendo ad esso il rilievo di una strategia politica di rango istituzionale diretta ad assicurare condizioni per il miglior funzionamento dei sistemi normativi, per ristabilire rapporti di maggior fiducia tra Stato e cittadini, per un miglior modo di legiferare in futuro in una serie di settori cruciali.

Il ruolo delle Commissioni parlamentari

In tale quadro saranno particolarmente rilevanti le indicazioni che le Commissioni potranno dare per ciascun settore:

- sulle priorità e sui criteri per l'esercizio dei notevoli poteri di consolidamento logico sistematico e di delegificazione che la legge ricollega alla redazione dei testi unici;

- sul rapporto tra il programma previsto dalla legge n. 50 e le altre deleghe per il riordino legislativo contenute nei provvedimenti sopra ricordati;

- sulle modalità da adottare per la compilazione in un unico testo di disposizioni legislative e regolamentari riguardanti il settore preso in considerazione, che costituisce un'altra assoluta novità nella esperienza italiana, introdotta per la prima volta per i testi unici previsti dalla legge 50;

- sulla possibilità per assorbire o ridurre tramite i futuri procedimenti di riordino o in altri simili gli aggiustamenti minori della legislazione vigente che non abbiano rilevanza politica (vedi paragrafo 5.1.).

5.3 La cooperazione interistituzionale

Lo sviluppo delle forme complesse di legislazione non ha determinato solo la definizione di nuove regole procedurali per l'esercizio dell'attività legislativa.

La definizione di quelle regole deve anzi considerarsi solo uno dei possibili risultati dell'emersione del problema del metodo della legislazione come una delle più rilevanti questioni istituzionali contemporanee.

Le pressanti necessità di governo dei nuovi flussi della normazione hanno reso infatti evidente l'urgenza di definire comuni standards di valutazione e dati condivisi da tutte le istituzioni interessate.

All'interno del Parlamento questa necessità si è espressa nella istituzione di organi come il Comitato per la legislazione della Camera con

funzioni consultive sui fenomeni della legislazione nei confronti del sistema delle Commissioni permanenti, dell'Assemblea e della Presidenza della Camera.

La riunione interistituzionale del giugno 1999

Nell'ottica della collaborazione tra istituzioni, il Comitato ha segnalato alla Presidenza della Camera l'opportunità di valutare in una prospettiva ampia i problemi emersi anche dall'esperienza applicativa del nuovo Regolamento, proponendo di svolgere una riunione dei massimi esponenti delle istituzioni interessate al miglior funzionamento del sistema normativo, sull'esempio costituito da una iniziativa del Parlamento danese dell'ottobre 1998.

La riunione interistituzionale si è svolta il 21 giugno 1999 presso la Camera dei deputati, sostanzialmente in chiusura del terzo semestre di attività del Comitato. Ad essa sono intervenuti, oltre ai Presidenti delle due Camere, il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Presidente della Corte costituzionale, le più alte cariche della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti, del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, nonché di una rappresentanza delle Autorità indipendenti, individuate tra quelle a competenza più generale.

L'iniziativa ha costituito l'occasione per mettere in comune le informazioni e le esperienze utili per governare il fenomeno della complessità normativa. In tale sede, si è avviato un confronto tra le istituzioni, che potrebbe essere destinato ad inaugurare una fase di collaborazione istituzionale sui temi della legislazione. L'iniziativa si è conclusa con l'impegno di tutte le istituzioni presenti a collaborare per affrontare i problemi emersi: una nuova sessione di discussione su tali temi (in particolare, destinata a verificare la questione della semplificazione e della delegificazione) sarà organizzata nell'autunno prossimo presso il Senato della Repubblica.

La necessità di individuare basi comuni di conoscenza dei fenomeni di trasformazione dei sistemi normativi che attraversano, pur nelle differenze di assetti istituzionali, tutte le democrazie avanzate è stata avvertita anche sul piano europeo.

Una significativa iniziativa in proposito si è sviluppata sul versante della cooperazione interparlamentare, nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee parlamentari dei paesi appartenenti all'Unione europea.

Il gruppo di lavoro dei Presidenti dei parlamenti europei

Nella Conferenza tenutasi a Helsinki nel giugno 1997, si sono infatti discussi, per la prima volta, i temi della qualità della legislazione e della

semplificazione normativa. In particolare il Presidente della Camera dei deputati ha svolto una relazione sul problema dell'inflazione legislativa nel contesto europeo. In quella sede si è deciso — al termine del dibattito — di costituire un gruppo di lavoro sulla semplificazione normativa e sulla qualità della legislazione, composto da alcuni Presidenti, con l'incarico di approfondire la questione e di riferire alla successiva Conferenza di Lisbona. Alle riunioni del gruppo, presieduto dal Presidente della Camera, hanno partecipato i rappresentanti dei parlamenti di Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Portogallo e Spagna, oltre che del Parlamento europeo.

Nella riunione tenutasi a Roma nel dicembre 1998, la discussione ha condotto all'approvazione finale di un documento, "Complessità normativa e ruolo dei Parlamenti nell'epoca della globalizzazione". Il documento è articolato in due sezioni: nella prima si offre un più completo quadro di analisi del problema della complessità normativa nelle democrazie avanzate e del ruolo dei parlamenti; nella seconda sono formulate una serie di possibili linee di azione per affrontare le questioni emerse in un quadro di cooperazione tra le maggiori istituzioni democratiche.

La Conferenza di Lisbona

Il documento, la cui versione definitiva è stata ufficialmente adottata (sulla base dei contributi dei vari componenti del gruppo di lavoro) nel marzo 1999, è stato approvato dalla Conferenza di Lisbona (20-21 maggio 1999), nel corso della quale il Presidente della Camera ha svolto una relazione che ha approfondito alcuni profili contenuti nel documento, individuando altresì alcune linee di azione comune per fronteggiare i problemi esistenti.

Seguito nella prossima Conferenza di Roma

La Conferenza ha altresì deciso di mantenere in funzione il gruppo di lavoro per la redazione di un nuovo rapporto sul ruolo dei parlamenti di fronte alle nuove forme assunte dai processi normativi e decisionali nell'Unione Europea.

Il Rapporto sarà elaborato da un gruppo di lavoro più ampio del precedente e sarà discusso nella prossima Conferenza che avrà luogo a Roma il 23 e 24 settembre del 2000.

Dati e tendenze della legislazione statale

1. L'ATTIVITÀ LEGISLATIVA ORDINARIA

1.1. *Analisi della produzione legislativa per tipi di atti*

Nella XIII legislatura, alla data del 30 giugno 1999, il Parlamento ha complessivamente approvato 560 leggi ¹.

Un primo criterio utilizzabile per analizzare questo dato è quello di scomporre i provvedimenti approvati sulla base del tipo di iniziativa. In particolare, si può distinguere tra leggi la cui iniziativa spetta al Governo (leggi di conversione dei decreti legge, leggi di ratifica dei trattati internazionali, leggi di bilancio) e leggi ad iniziativa non vincolata (che possono cioè essere sia di iniziativa governativa che parlamentare).

Il confronto viene condotto sulle ultime quattro legislature.

Tab. 1 - *Iniziativa delle leggi approvate*

<i>Iniziativa</i>	X (1987 - 1992 mesi 57,7)	XI (1992 - 1994 mesi 23,7)	XII (1994 - 1996 mesi 24,7)	XIII (1996 - 1999 mesi 37,7)
a. Iniziativa governativa	704 (65,42%)	231 (73,56%)	261 (88,47%)	447 (79,82%)
<i>iniziativa vincolata:</i>	398 (36,99%)	189 (60,21%)	245 (83,05%)	322 (57,50%)
- conversione di decreti-legge	185 (17,2%)	118 (37,58%)	122 (41,35%)	113 (20,18%)
- leggi di bilancio	20 (1,85%)	8 (2,54%)	8 (2,71%)	15 (2,68%)
- leggi di ratifica	193 (17,93%)	65 (20,7%)	115 (38,98%)	194 (34,64%)
<i>altre</i>	306 (28,44%)	42 (13,37%)	16 (5,42%)	125 (22,32%)
b. Iniziativa parlamentare	287 (26,67%)	75 (23,88%)	28 (9,49%)	83 (14,82%)
c. Mista ²	85 (7,9%)	8 (2,54%)	6 (2,03%)	30 (5,36%)
TOTALE (a+b+c)	1.076	314	295	560
TOTALE (b+c+altre)	678 (63%)	125 (39,8%)	50 (16,95%)	238 (42,50%)

Fonte: Servizio commissioni. Le percentuali indicate nella tabella sono calcolate rispetto al totale delle leggi approvate.

¹ Il dato si riferisce alle leggi approvate definitivamente al 30 giugno 1999, ancorchè non pubblicate in *Gazzetta ufficiale*.

² Derivanti da progetti abbinati di iniziativa governativa e parlamentare.

I dati indicano una prevalenza, a partire dal 1992, dell'iniziativa legislativa «vincolata» del Governo. Nella legislatura in corso si assiste, peraltro, ad un incremento dell'iniziativa parlamentare e dell'iniziativa del Governo non «vincolata».

Per quanto riguarda la media mensile della produzione normativa, essa, nella legislatura in corso è pari circa a 15, a fronte della media di 11,9 nella XII, 13,2 nella XI e 18,6 nella X.

Tab. 2 - *Media mensile della produzione normativa*³

<i>Legislazione</i>	X	XI	XII	XIII
- ad iniziativa non vincolata	11,75	5,19	2,02	6,31
- ad iniziativa vincolata	6,90	8,06	9,92	8,53
Totale	18,65	13,25	11,94	14,84

Per quanto riguarda la tipologia delle fonti legislative, se si esclude la X legislatura, in cui il dato relativo all'iniziativa ordinaria è circa il doppio di quello dell'iniziativa vincolata, l'iniziativa vincolata risulta prevalente rispetto a quella ordinaria.

1.2 *Sedi dell'esame parlamentare*

Per quanto concerne le sedi in cui sono state esaminate le leggi approvate, i dati relativi ai procedimenti legislativi adottati sono riportati nella tabella seguente, in termini assoluti e in percentuale⁴:

Tab. 3 - *Sedi dell'esame parlamentare*⁵

Sede	X	XI	XII	XIII
Referente	487 (45,26%)	215 (68,47%)	261 (88,47%)	379 (67,68%)
Legislativa o deliberante	589 (54,74%)	97 (30,89%)	32 (10,85%)	177 (31,61%)
Redigente	—	2 (0,64%)	2 (0,68%)	4 (0,71%)
Totale	1.076	314	295	560

³ La durata in mesi delle legislature (calcolate a partire dall'inizio della legislatura e non dalla costituzione delle commissioni) è la seguente: 57,7 per la X legislatura; 23,7 per l'XI; 24,7 per la XII; 37,7 per la XIII.

⁴ I dati relativi alle sedi dell'esame parlamentare si riferiscono alle leggi che sono state esaminate, almeno in una fase, alla Camera o al Senato nella sede indicata.

⁵ *Fonte:* Servizio commissioni.

In linea generale, sembra emergere una ripresa del ricorso alla sede legislativa nell'attuale legislatura, mentre rimane costante il dato relativo alla sede redigente, indicativo di una scarsissima utilizzazione di tale procedura.

1.3 Tipologia della legislazione ad iniziativa non vincolata

Nell'ambito della produzione legislativa ad iniziativa non vincolata, è stata condotta una rilevazione che classifica i provvedimenti approvati sulla base del loro grado di complessità e della loro rilevanza dal punto di vista dell'indirizzo politico.

Sono state a tal fine individuate le seguenti categorie:

– *leggi provvedimento*, finalizzate alla disciplina di situazioni specifiche o alla realizzazione di singoli interventi e provvedimenti di manutenzione normativa, che recano disposizioni di puntuale modifica o di proroga di disposizioni legislative vigenti;

– *legislazione di settore*, volta a introdurre la regolamentazione di singoli settori o diretta a definire strumenti amministrativi o finanziari per l'attuazione di politiche settoriali;

– *legislazione istituzionale*, che riguarda i diritti fondamentali, l'ordinamento politico-istituzionale, il diritto penale e processuale penale e l'ordine pubblico;

– *legislazione intersettoriale*, che incide, con un unico provvedimento di ampia portata, su più settori.

I dati relativi alle tipologie sono riportati, in valori percentuali, nella seguente tabella:

Tab. 4 - Tipologia delle leggi approvate (dati percentuali)

	X	XI	XII	XIII
<i>Legislazione intersettoriale</i>	0,60	4,17	6,00	3,71
<i>Leggi provvedimento e interventi di manutenzione normativa</i>	76,20	61,67	62,00	71,07
<i>Legislazione di settore</i>	17,37	20,83	12,00	17,76
<i>Legislazione istituzionale</i>	5,85	13,33	20,00	7,44
Totale	100	100	100	100

All'interno della tipologia indicata, la percentuale delle leggi approvate in sede legislativa è la seguente:

Tipologia	% Sede legislativa ⁶			
	X	XI	XII	XIII
Leggi provvedimento e interventi di manutenzione normativa	93,91	91,89	61,29	62,21
Legislazione di settore	77,59	88,00	16,67	34,88
Legislazione istituzionale	51,28	75,00	30,00	27,78

1.3.1 *Le leggi provvedimento e la manutenzione normativa*

In tutte le legislature considerate una quota significativa della legislazione di origine parlamentare è costituita dalle leggi provvedimento e di manutenzione normativa (71,07% del totale in questa legislatura alla data del 30/6/99, con un incremento rispetto alla percentuale del 65,5% registrata nel precedente Rapporto alla data del 30 giugno 1998). Si tratta di una tipologia di legislazione che, in genere, è rappresentata da provvedimenti di estensione limitata e di non grande rilevanza dal punto di vista dell'indirizzo politico. Questo dato trova conferma nell'alta percentuale di provvedimenti approvati in sede legislativa (62,21% del totale delle leggi provvedimento in questa legislatura)⁷. Operando un confronto con le precedenti legislature, è interessante rilevare come la quota di legislazione rientrante in questa categoria non subisca significative variazioni nel tempo (si passa infatti dal 76,2% della X legislatura al 71,07% della XIII): tale dato potrebbe indicare che la domanda proveniente dal sistema normativo per interventi di aggiustamento marginale di rango legislativo rimane sostanzialmente costante e che gli interventi di delegificazione effettuati in alcuni settori normativi non sono sempre riusciti ad incidere in modo significativo sulle cause all'origine di tale fenomeno.

1.3.2 *La legislazione attuativa delle politiche settoriali*

Nella legislatura in corso risulta in aumento il dato relativo alla legislazione di settore: rientrano in questa categoria le leggi che stabiliscono le regole per il governo di specifici settori o definiscono gli strumenti per la realizzazione delle politiche in questi ambiti. Si tratta della legislazione

⁶ Tali dati fanno riferimento all'applicazione del procedimento in sede legislativa presso la Camera dei deputati.

⁷ Si segnala, tuttavia, che l'applicazione del procedimento in sede legislativa, per le leggi provvedimento, registra una diminuzione dal 93,9 per cento della X legislatura al 62,21 per cento della legislatura in corso (72,63% al 30.6.98).

tipicamente oggetto del lavoro di elaborazione delle Commissioni parlamentari e che esprime indirizzi che possono essere ricompresi nel dominio delle c.d. «mesopolitiche». Circa il 17,7% della legislazione ordinaria approvata nella legislatura in corso (20,6% al 30 giugno 1998, data del precedente Rapporto) può essere fatto rientrare in questa categoria, con un netto incremento percentuale rispetto alla precedente legislatura (nella quale il dato percentuale era del 12%).

Anche per le leggi di settore non è infrequente il ricorso al procedimento in sede legislativa, che nell'attuale legislatura ha interessato il 34,88% dei provvedimenti approvati, a fronte del 16% della XII legislatura e del 77,6% della X.

Va inoltre tenuto presente che, negli ultimi anni, alcuni dei principali interventi di riforma settoriale sono avvenuti, non solo mediante l'approvazione di singole leggi *ad hoc* (nella attuale legislatura, per esempio, la L. 425/1997 sulla riforma degli esami di maturità, la L. 352/97 e la L. 88/98 in tema di beni culturali, la L. 249/1997 di riordino dei sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo), ma anche — soprattutto per i settori che incidono maggiormente sulla spesa pubblica, come la sanità, le finanze e il pubblico impiego — nell'ambito di provvedimenti intersettoriali (per l'analisi di tali provvedimenti si rinvia al paragrafo 1.3.4).

1.3.3 La legislazione istituzionale

Le leggi che rientrano in tale categoria rappresentano nell'attuale legislatura il 7,4% del totale (10,3% alla data del precedente Rapporto), a fronte del 20% della precedente legislatura⁸.

Per l'attuale legislatura si sono considerate all'interno di questa tipologia 18 leggi, prevalentemente in tema di diritti (con riferimento alla tutela della *privacy*: L. 675 e 676 del 1996; alla regolamentazione dell'immigrazione: L. 40/1998; alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza: L. 285/1997 e 451/1997; all'integrazione sociale dei ciechi pluriminorati: L. 284/1997; alla tutela dei minori contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale: L. 269/98) e in tema di giu-

⁸ Al di là dei dati percentuali, sembra opportuno ricordare gli interventi legislativi più significativi approvati nelle legislature considerate. Nella X legislatura (5,8%): la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio (L. 400/1988), le nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso (L. 241/1990), la riforma delle autonomie locali (L. n. 142/1990), la riforma dei reati contro la P.A. (L. 86/1990 e 181/1992). Nella XI legislatura (13,3%): le riforme elettorali (L. 276 e 277 del 1993 per le elezioni politiche, L. 81/1993 per le elezioni amministrative e L. 515/1993 sulla propaganda elettorale), nonché gli interventi di depenalizzazione, per lo più attuati con decreti delegati. Nella XII legislatura (20%): alcune leggi in materia di diritti e di prevenzione e repressione di reati, che avevano impegnato le Camere anche nelle precedenti legislature, quali la L. 332/1995 in materia di misure cautelari e diritto di difesa, la L. 66/1996 in tema di violenza sessuale, la L. 108/1996 in tema di usura.

stizia (L. 254/1997 di delega al Governo per l'istituzione del giudice unico di primo grado, L. 267/1997 in tema di valutazione delle prove nel processo penale, L. 205/1999, di delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori). Anche per le leggi che rientrano nella tipologia istituzionale, si rileva il ricorso allo strumento della delega legislativa (che, oltre che dalla L. 254/997 prima citata, è disposto anche dalla L. 676/1996 sulla privacy e dalla L. 40/1998 sull'emigrazione).

1.3.4 *La legislazione intersettoriale come legislazione complessa*

I provvedimenti intersettoriali, pur essendo in numero estremamente limitato, si caratterizzano per la capacità di incidere su una pluralità di settori, sia con normazione diretta, sia tramite lo strumento della delega legislativa, dando vita a complesse catene di provvedimenti di attuazione (per i profili specifici della delegazione legislativa e per le problematiche sull'esercizio delle deleghe si rinvia alla sezione 2).

I provvedimenti riconducibili a tale tipologia in ciascuna legislatura risultano così suddivisi:

- X legislatura: due leggi comunitarie (L. 428/90 e 142/92), rispettivamente per il 1990 e il 1991, e due provvedimenti collegati (L. 407/90, L. 412/91);
- XI legislatura: due leggi comunitarie (489/92 e 146/94), per il 1992 e il 1993, due collegati (L. 498/92 e L. 537/93) e la legge 421/92, recante delega al Governo per un'ampia riforma strutturale nei settori della sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale;
- XII legislatura: una legge comunitaria (L. 52/96), per il 1994, e due collegati (L. 724/94 e 549/95);
- XIII legislatura: due leggi comunitarie (L. 128/98, per gli anni 1995-1997, e L. 25/99 per il 1998); quattro leggi collegate alle leggi finanziarie (L. 662/96, 449/97, 448/98 — collegate alle leggi finanziarie, rispettivamente, per gli anni 1997, 1998, 1999 — e la L. 144/1999, c.d. «collegato ordinamentale» alla legge finanziaria 1999); le leggi 59/1997 e 127/1997, concernenti, la prima, delega per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, e la seconda, misure per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo; la L. 50/1999, legge di semplificazione 1998.

1.3.5 *La produzione normativa per tipologia di atto*

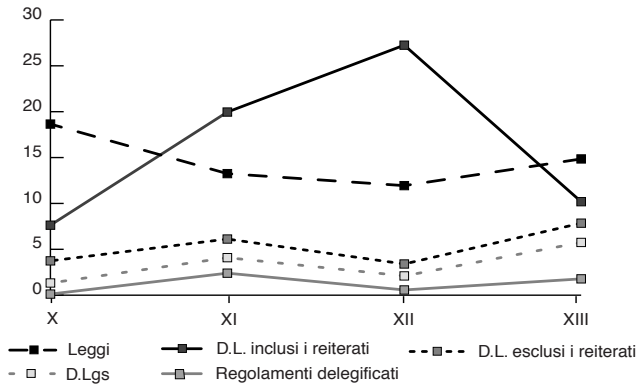
Nel grafico riportato di seguito sono evidenziate le linee di tendenza della produzione normativa nelle ultime quattro legislature per tipologia di atto. I dati indicano una netta prevalenza della decretazione d'urgenza

sugli altri strumenti normativi, che raggiunge il suo apice nella XII legislatura. Parallelamente, nello stesso periodo, diminuisce il ricorso alla legge ordinaria e, in particolare nella XII legislatura, l'utilizzo dello strumento della legislazione delegata. Una netta inversione di tendenza si registra nella legislatura in corso, in cui la cospicua riduzione, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 24 ottobre 1996, dei decreti-legge emanati si accompagna ad un maggiore ricorso agli altri strumenti di produzione normativa, ed in particolare a quelli della legislazione ordinaria e delegata. Appare, infine, poco rilevante, in confronto con quello degli altri atti normativi, il dato relativo ai regolamenti di delegificazione, che registrano nella XI legislatura il più alto tasso di emanazione.

Media mensile della produzione normativa per tipologia di atto

Legislatura	Leggi ordinarie	Decreti	Decreti-legge (a) esclusi i reiterati	Decreti-legge (a) inclusi i reiterati	Regolamenti di delegificazioni
X	18,65	1,33	3,74	7,63	0,12 (b)
XI	13,25	4,09	6,12	19,96	2,40
XII	11,94	2,10	3,40	27,25	0,57
XIII	14,85	5,75	7,85 (c)	10,19 (c)	1,78

Linee di tendenza della produzione normativa per tipologia di atto (X - XIII legislatura)



(a) Per ciascuna delle legislature considerate il dato non comprende i decreti legge già presentati nella legislatura precedente.

(b) Nella X legislatura sono stati emanati 7 regolamenti successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 400/1988.

(c) Prima della sentenza della Corte costituzionale 24 ottobre 1996, n. 360, la media mensile è di 4 decreti-legge, se si escludono i decreti reiterati, e di 34 decreti-legge, se si considerano i provvedimenti reiterati. Dopo la sentenza n. 360 la media mensile, al 30 giugno 1999, è pari a 3,4 decreti-legge.

2. LE DELEGHE LEGISLATIVE

2.1 *Le tendenze generali*

Il volume dei decreti delegati, considerando il flusso, cioè il numero dei D.lgs. emanati durante la legislatura, anche in attuazione di deleghe conferite nelle precedenti legislature, è il seguente:

Tabella 1.
*Volume dei decreti legislativi emanati per legislatura – Media mensile*⁹

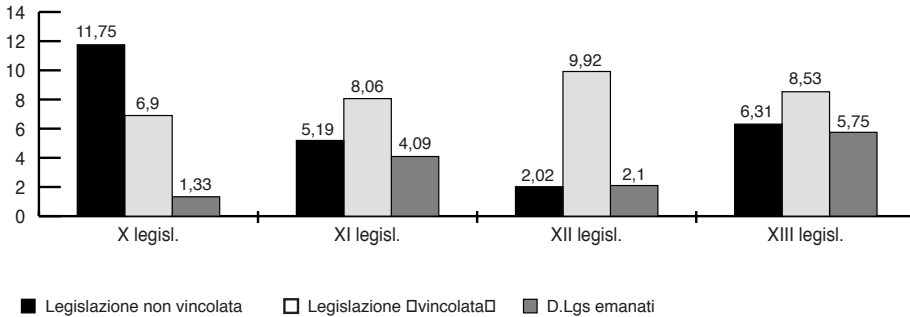
	<i>Legislatura</i>			
	X	XI	XII	XIII
Totale D.lgs. emanati	77	97	52	217 ¹⁰
Media mensile	1,33	4,09	2,10	5,75

Rispetto al complessivo volume della legislazione (per legislatura) ed estrapolando da questo il dato relativo ai progetti di legge di iniziativa «vincolata» (leggi di conversione, di bilancio e di ratifica di trattati internazionali), la media mensile di esercizio delle deleghe da parte del Governo è illustrato dal grafico seguente:

⁹ La durata in mesi delle legislature (calcolate a partire dall'inizio della legislatura e non dalla costituzione delle Commissioni) è la seguente: 57,7 per la X legislatura; 23,7 per l'XI; 24,7 per la XII; 37,7 per la XIII.

¹⁰ Il dato è ripartito nel modo seguente (al 30 giugno 1999): per la XII legislatura sono stati emanati 16 D.lgs. nel 1996, 38 D.lgs. nel 1997 e 4 D.lgs. nel 1998 (nessuno nel 1999); per la XI legislatura 10 D.lgs. nel 1996 e 4 D.lgs. nel 1997 (nessuno nel 1998 e 1999); per la X legislatura, 1 nel 1996 e 1 nel 1997 (nessuno nel 1998 e 1999).

Grafico 1. *Raffronto tra le medie mensili relative alla legislazione ordinaria, alla legislazione «vincolata» ed ai decreti legislativi emanati (per legislatura)*



Come si evince dal grafico, a partire dalla XII legislatura la media mensile della legislazione ordinaria non «vincolata» è vicina a quella della delegazione legislativa, mentre, con l’eccezione della X legislatura, è sempre molto alta la media della legislazione «vincolata» (media delle 4 legislature pari a 8,35).

Il dato sulla delegazione legislativa precedentemente illustrato può inoltre confrontarsi con quello relativo ai D.lgs. emanati in attuazione¹¹ delle singole disposizioni di delega (a prescindere quindi dall’arco temporale della legislatura), in quanto ogni delega può essere attuata con una pluralità di D.lgs.

Tabella 2. *Attuazione delle singole disposizioni di delega*

	Legislatura			
	X	XI	XII	XIII
Leggi che prevedono deleghe	26	16	5	31
Disposizioni di delega	126	93	69	176
Disposizioni di delega non attuate	17	21	17 (2)	96 (85)
D.lgs. emanati	157	100	66	143

Tra parentesi è riportato il dato delle deleghe non esercitate i cui termini risultino ancora pendenti.

¹¹ Il dato dell’attuazione è relativo alla pubblicazione del D.lgs. nella *Gazzetta Ufficiale*. Vengono considerate pertanto non (ancora) attuate le deleghe per le quali siano in corso di esame gli schemi di D.lgs.

La tabella sembra indicare che il tasso di attuazione, che appare elevato per la X e XI legislatura (rispettivamente, l'86,5% e il 77,4%), è leggermente inferiore per la XII (75,3%). Attualmente, il tasso di attuazione della XIII legislatura (al 30 giugno 1999) è pari al 45,5%. Va tuttavia rilevato che il termine per l'esercizio di un significativo numero di deleghe è ancora in corso.

2.2 *La tipologia dei decreti legislativi*

Quanto alla tipologia dei decreti legislativi emanati in attuazione di deleghe conferite nella corrente legislatura (pari a 143 a tutto il 30 giugno 1999), possono essere individuate alcune grandi categorie:

a) *decreti legislativi di attuazione della normativa comunitaria*. Si tratta dei d. lgs. emanati in riferimento alle deleghe per il recepimento di direttive comunitarie, conferite in primo luogo dalle leggi comunitarie adottate ai sensi della L. 86/1989. All'interno di tale categoria rientrano sia i decreti legislativi che recepiscono direttive comunitarie dirette a disciplinare singoli aspetti di settore (si pensi alle micro-direttive che recano la disciplina di un determinato prodotto alimentare o chimico), sia i decreti che danno attuazione a direttive-quadro che incidono in vasti e articolati settori normativi (ad esempio, le direttive sulla liberalizzazione di alcuni mercati quali quello elettrico e quello delle telecomunicazioni). Va a questo proposito osservato che la differente portata delle direttive da recepire non sempre si riflette sulla determinazione dei principi e criteri della delega, che sono spesso definiti con formule standardizzate, riferite a una pluralità di direttive (vedi gli allegati A e B della comunitaria). Si segnala infine che nella XIII legislatura sono state approvate due sole leggi comunitarie (la L. 128/1998, legge comunitaria 1995-97 e la L. 25/1999, legge comunitaria 1998), in attuazione della prima risultano emanati 30 decreti legislativi (pari al 21% del totale dei D.lgs. emanati) e nessuno della seconda;

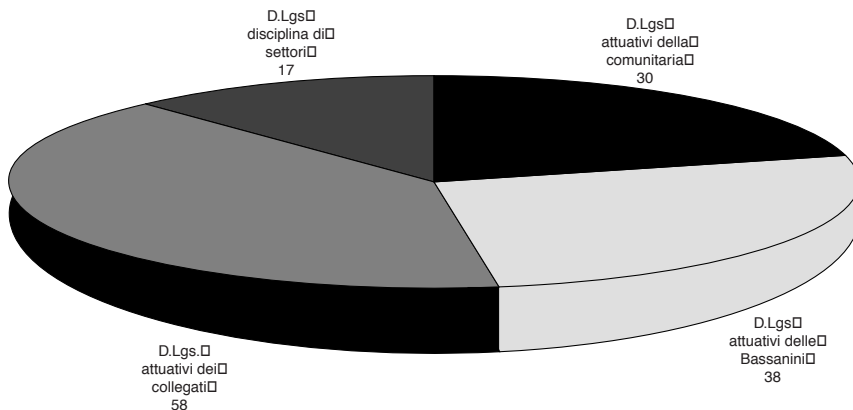
b) *decreti legislativi di attuazione della L. 59/1997 (c.d. legge Bassanini)*. I decreti legislativi emanati in attuazione di tale legge investono, come indicato in altra sezione del Rapporto, diversi settori di intervento, riconducibili in sostanza agli obiettivi: del decentramento di funzioni dallo Stato alle autonomie; del conseguente riordino delle funzioni e dell'apparato dell'amministrazione centrale; della connessa riorganizzazione degli enti pubblici statali; della deregolamentazione di determinati settori della società; della semplificazione normativa; dello snellimento dell'azione amministrativa. Nel corso della presente legislatura sono 38 i decreti legislativi emanati in attuazione di tali disposizioni (pari al 26,5%);

c) *decreti legislativi di attuazione delle misure previste dalle manovre di finanza pubblica.* Si tratta dei decreti legislativi a carattere strettamente economico-finanziario, che attuano le deleghe di natura fiscale o ordinamentale, finalizzate agli obiettivi di bilancio e di sviluppo fissati nei c.d. «provvedimenti collegati» (approvati nel corso della stessa sessione di bilancio o al di fuori di essa). Tale categoria annovera 58 decreti legislativi (pari al 40,5%);

d) *decreti legislativi che attuano deleghe per la disciplina di specifici settori.* In questa categoria rientrano i decreti legislativi emanati in attuazione di deleghe di varia natura, che incidono su profili anche rilevanti, ma non riconducibili, come i casi precedenti, a grandi aree di intervento normativo delegato. Esempi di tali atti possono essere considerati i decreti legislativi emanati in attuazione della L. 676/1996 (*privacy*) o della L. 254/1997 (giudice unico di primo grado) ovvero ancora della L. 40/1998 (immigrazione). A tale categoria appartengono complessivamente 17 D.lgs. (pari al 12%).

Va inoltre ricordato che, all'interno di ciascuna delle categorie considerate, sono compresi i c.d. decreti correttivi ed integrativi, che, sulla base di apposite norme di delega, consentono al Governo di emanare, entro un termine più o meno lungo, ulteriori decreti legislativi che correggano quelli c.d. principali. Tale tipologia di decreti, come già rilevato nel primo *Rapporto sullo stato della legislazione*, è molto frequente nel corso della XIII legislatura (complessivamente si tratta di 26 decreti su 143), anche in ragione del significativo incremento, rispetto alle legislature precedenti, del numero di disposizioni di delega che autorizzano l'emanazione di disposizioni integrative e correttive (pari a 30).

Tipologia dei decreti legislativi



Per quanto riguarda il metodo seguito, mentre è costante il rinvio alla procedura ed ai criteri utilizzati per la delega principale (a tale proposito si ricorda che la L. 400 prevede obbligatoriamente, per le deleghe ultra-biennali, categoria in cui rientra la maggior parte delle deleghe recanti disposizioni integrative e correttive, il parere delle Commissioni parlamentari competenti), si registra, nella XIII legislatura, un mutamento in relazione alla fissazione del termine per l'esercizio di tali deleghe.

Fino a questa legislatura, infatti, il termine era fissato in modo certo, mediante l'indicazione di una data precisa o di un periodo decorrente dalla data di entrata in vigore della legge di delega (uno o due anni). Nell'attuale legislatura, invece, in soli 8 casi si è indicato espressamente un termine certo mentre, a partire dalla L. 662 del 1996, è emersa la prassi di far decorrere il termine per l'emanazione non dalla data di entrata in vigore della legge, ma da quella di entrata in vigore dei decreti legislativi principali, con conseguente «mobilità» del termine stesso, nei confronti del quale è determinabile soltanto la scadenza massima (decorrente dalla scadenza della delega principale).

2.3 *Tendenze recenti della delegazione legislativa*

Nell'ultimo scorcio della XIII legislatura, si registrano alcune significative tendenze in ordine alla legislazione delegata.

Sotto il profilo delle tendenze generali:

– resta piuttosto stabile, rispetto al dato dell'intera legislatura, il tasso di emanazione dei decreti legislativi delegati, che per i soli primi mesi del 1999 sono pari complessivamente a 23 (con una media di quasi 5 D.lgs. al mese);

– vi è una sempre maggiore propensione a concentrare l'intervento delegato su grandi settori normativi. Ad eccezione dei casi di delegazione legislativa che potrebbero definirsi «vincolati» (in particolare, le leggi comunitarie ed i conseguenti decreti legislativi di recepimento delle direttive comunitarie), gran parte della normazione contenuta nei decreti delegati (circa il 73%) è diretta a disciplinare interventi connessi all'attuazione di politiche generali, siano essi legati alla riforma della struttura dell'ordinamento statale e delle autonomie o alla deregolamentazione dei mercati o alla semplificazione (leggi Bassanini), siano essi connessi al risanamento finanziario ed allo sviluppo del sistema economico e produttivo nel suo complesso (leggi finanziarie e «collegati»);

– per quanto concerne il contenuto delle leggi di delega, risultano inoltre meno frequenti i casi di deleghe in cui non appare definita la distinzione tra oggetto della delega e criteri e principi della stessa. Tale fenomeno appare infatti in riduzione rispetto al primo *Rapporto sullo stato*

della legislazione, anche se, con riferimento a due provvedimenti di recente approvati (i c.d. «collegati esterni alla sessione di bilancio» – L. 133/1999 e L. 144/1999) contenenti un significativo numero di deleghe, la formulazione dei criteri di delega in alcuni casi è risultata generica e non chiaramente definita.

Sullo specifico versante dello svolgimento dell'attività consultiva parlamentare in relazione alle deleghe, che appare caratterizzato da importanti sviluppi recenti, vanno inoltre svolte le seguenti considerazioni:

– con riferimento al procedimento previsto per l'emanazione dei decreti delegati, si registra una generale tendenza a prevedere il parere parlamentare sui relativi schemi. In particolare, soltanto per un numero limitato di casi (di cui due riscontrabili all'interno della citata L. 144/1999) non è disposta la trasmissione alle Camere degli schemi di decreto, per l'espressione del parere parlamentare (che, si ricorda, è obbligatorio ai sensi dell'articolo 14 della L. 400/1988 solo per le deleghe c.d. «ultra-biennali»);

– va inoltre osservato che, in linea con quanto contenuto in una lettera inviata dai Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio e anche su impulso del Comitato per la legislazione (che spesso ha sottolineato l'esigenza di definire tale aspetto procedurale), un significativo numero di disposizioni di delega approvate di recente prevede espressamente che la trasmissione alle Camere degli schemi di decreto debba avvenire successivamente all'acquisizione degli altri pareri eventualmente previsti dalla legge (anche se, in alcuni casi recenti, la legge ha previsto una assoluta contemporaneità dei termini per l'espressione dei relativi pareri). In particolare, si segnala la L. 50/1999 – legge di semplificazione per il 1998 — c.d. Bassanini *quater*, che prevede l'introduzione di apposite disposizioni che sanciscono la trasmissione alle Camere degli schemi di atti normativi solo dopo l'acquisizione di tutti gli altri pareri previsti e che fissano la decorrenza del termine per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni a far data dall'assegnazione dei medesimi schemi;

– quanto al profilo della congruità del termine per l'esame parlamentare degli schemi di decreto, si segnala che la recente L. 144 del 1999 ha previsto la decadenza dall'esercizio della delega nel caso di mancato rispetto, da parte del Governo, del termine, fissato dalla stessa legge, per la trasmissione degli schemi alle Camere;

– nel luglio 1999 sono state approvate importanti modifiche al regolamento della Camera volte ad applicare agli schemi di atti normativi presentati dal Governo per il parere parlamentare le procedure di informazione previste dallo stesso regolamento per i progetti di legge. È stata inoltre prevista la facoltà di richiedere sui medesimi atti il parere del Comitato per la legislazione.

3. I DECRETI-LEGGE

3.1 Le tendenze generali

La media mensile dei decreti emanati nella XIII legislatura, dopo l'intervento della sentenza n. 360 del 24 ottobre 1996¹², risulta inferiore rispetto alla fase che precede la sentenza stessa (se si considerano, per tale fase, i soli decreti «nuovi» e non quelli reiterati). Questa tendenza alla diminuzione, già rilevata nel primo Rapporto sullo stato della legislazione, è confermata dai dati aggiornati al 30 giugno 1999, sebbene, come si vedrà in seguito, i primi sei mesi dell'anno registrino un lieve incremento della media mensile rispetto al dato complessivo.

<i>Prima della sentenza</i> 24 ottobre 1996, n. 360			<i>Dopo la sentenza</i> 24 ottobre 1996, n. 360	
Totale ¹³	Media mensile	Media mensile al netto dei decreti reiterati	Totale al 30.6.1999	Media mensile
187	34	4	109	3,4

Come in occasione del primo Rapporto, si illustra il quadro dei decreti emanati, di quelli convertiti in legge (con indicazione della percentuale di decreti modificati nel corso dell'*iter* parlamentare) e dei decreti decaduti o respinti formalmente dalla deliberazione di una delle due Camere.

<i>Totale decreti emanati dal 25.10.1996 al 30.6.1999</i>	<i>Decreti convertiti</i>	<i>Decreti convertiti con modificazioni (% rispetto ai decreti convertiti)</i>	<i>Decreti non convertiti nei termini costituzionali</i>	<i>Decreti respinti</i>	<i>Decreti in vigore non ancora convertiti</i>
109	67 (61,5%)	61 (91%)	32 (29,4%)	1 (0,9%)	9 (8,3%)

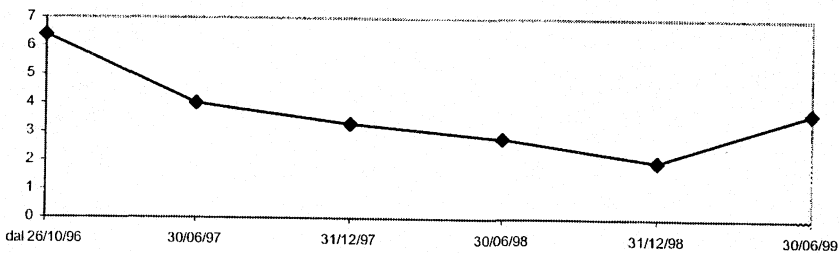
¹² Con cui la Corte costituzionale ha sancito il divieto di reiterazione dei decreti non convertiti nei termini costituzionali.

¹³ Il dato riportato non comprende gli 88 decreti già presentati nella XII legislatura e ripresentati nel corso della XIII legislatura.

Il grafico che segue illustra le variazioni del tasso di emanazione mensile dei decreti-legge riferito ai semestri successivi alla sentenza n. 360/96. Per il primo periodo sono stati considerati soltanto gli ultimi due mesi del 1996; per l'ultimo, i primi sei mesi del 1999. Va inoltre ricordato che, nel corso del semestre luglio-dicembre 1998, che registra la più bassa media mensile, si è avuta l'unica crisi di Governo della presente legislatura.

Dal grafico emerge chiaramente una tendenza costante, fino alla fine del 1998, alla riduzione della media dei decreti emanati, interrotta da una nuova crescita del numero dei decreti nei primi mesi del 1999.

Media mensile dei D.L. emanati dopo la sent. n. 360/96



Quanto alla tipologia degli interventi normativi attuati mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza, si conferma l'esistenza di tre categorie di decreti, già individuate nel primo *Rapporto sullo stato della legislazione*:

a) *decreti di emergenza*: si tratta dei decreti-legge resi necessari dalla natura assolutamente indifferibile dell'intervento normativo (gli esempi più frequenti si riscontrano nelle materie quali avversità naturali, impegni internazionali, ordine pubblico e difesa, norme finanziarie di immediata applicazione). Esempi recenti di tali tipi di provvedimenti sono costituiti dal D.L. 110/1999, recante autorizzazione alla missione italiana nei Balcani, ovvero dal D.L. 132/1999, contenente misure a favore delle zone colpite da disastri franosi o da eventi sismici;

b) *decreti di integrazione, correzione o applicazione transitoria della normativa vigente*: si tratta di quei decreti che realizzano sostanzialmente interventi che vanno dalla regolazione «minuta» di manutenzione legislativa, alla modifica di discipline di settore, al prolungamento della vigenza di disposizioni o norme contenute in precedenti provvedimenti. Tra le sottocategorie di tale tipologia di decreti vi sono:

- *decreti di proroga o differimento di termini*, che sospendono, prolungano o differiscono i termini di vigenza di determinate norme, contenute in altri provvedimenti di varia natura ovvero *decreti di disciplina speciale o transitoria*, finalizzati a regolare la normativa

di settore in occasione di particolari eventi o di determinate scadenze giuridiche (esempi recenti di questa tipologia sono, ad esempio, il D.L. 127/1999, recante una proroga di termini in materia di acque di balneazione ed il D.L. 148/1999, contenente la proroga di termini in materia di sostegno pubblico alle imprese e di contributi previdenziali in agricoltura);

- *decreti recanti disposizioni varie*, che intervengono in un campo eterogeneo di materie, introducendo disposizioni innovative che abbracciano più settori di intervento normativo. Si tratta, in genere, di decreti che fungono da «contenitori» di disposizioni di varia natura, per lo più facenti capo a competenze ministeriali intersettoriali. Tra questi si segnala, in particolare, il D.L. 8/1999, recante proroga dei termini per la presentazione dei bilanci comunali, norme sui segretari comunali, disciplina fiscale dei marmi e derivati, della TOSAP, nonché durata in carica degli organi degli enti previdenziali;

c) *decreti che intervengono sulla legislazione che qualifica le «politiche di settore»*: tali interventi possono definire un complesso di strumenti (amministrativi o finanziari) per l'attuazione di politiche settoriali ovvero modificare le regole generali di determinati settori normativi. In proposito, si segnala il D.L. 335/1998, che ha introdotto una nuova disciplina del lavoro straordinario.

Con particolare riguardo agli interventi di urgenza adottati nel secondo semestre del 1998 e nel primo semestre del 1999, si rileva inoltre che sono stati emanati diversi decreti che contengono una disciplina «ponte», in attesa dell'approvazione definitiva della legge ordinaria, in seguito alla quale vengono lasciati decadere o, essendo ancora in corso di conversione, vengono abrogati dalla stessa legge che ne recepisce il contenuto sostanziale. Tra tali decreti si possono citare il D.L. 376/1998 e il D.L. 378/1999 (recanti interventi in materia tributaria): tali decreti sono stati abrogati dalla L. 448/1998 («collegato» alla legge finanziaria per il 1999), che ne ha peraltro fatti salvi gli effetti prodotti e ne ha trasfuso parte del contenuto all'interno del provvedimento medesimo. Più recentemente, analoga procedura è stata adottata con il D.L. 63/1999, contenente misure in materia di investimenti e occupazione.

3.2 *Le tendenze più recenti*

Dal punto di vista quantitativo, i dati relativi alla decretazione d'urgenza, limitatamente al primo semestre del 1999, sono contenuti, di seguito, nel quadro riassuntivo che comprende i decreti emanati, quelli convertiti in legge (con indicazione della percentuale di decreti modificati nel corso del-

l'iter parlamentare) ed i decreti decaduti o respinti formalmente dalla deliberazione di una delle due Camere.

<i>Totale decreti emanati dal 1.1.1999 al 30.6.1999</i>	<i>Media mensile</i>	<i>Decreti convertiti</i>	<i>Decreti convertiti con modificazioni (% rispetto ai decreti convertiti)</i>	<i>Decreti non convertiti nei termini costituzionali</i>	<i>Decreti respinti</i>	<i>Decreti in vigore non ancora convertiti</i>
22	3,7	11 (50%)	10 (90,9%)	2 (9,1%)	—	9 (40,9%)

I dati relativi al volume della decretazione di urgenza, comparati anche nella successiva tabella di raffronto, indicano un lieve incremento della media mensile di emanazione dei provvedimenti d'urgenza nel primo semestre 1999, sia rispetto al dato complessivo riferito alla parte di legislatura successiva alla sentenza n. 360/96 della Corte (ottobre 1996 - giugno 1999), sia nei confronti del dato relativo al periodo ottobre 1996 - dicembre 1998.

Decreti-legge emanati dopo la sentenza 24 ottobre 1996, n. 360

<i>Totale decreti emanati dal 25.10.1996 al 30.6.1999</i>	<i>Media mensile</i>	<i>Totale decreti emanati dal 25.10.1996 al 31.12.1998</i>	<i>Media mensile</i>	<i>Totale decreti emanati dal 1.1.1999 al 30.6.1999</i>	<i>Media mensile</i>
109	3,4	87	3,3	22	3,7

Il lieve aumento degli interventi normativi attuati con la decretazione d'urgenza nella prima parte del 1999 si accompagna, in questa fase della legislatura, ad alcuni significativi elementi legati alla tipologia degli interventi.

Sotto il profilo delle tendenze «qualitative» emergenti negli ultimi mesi di attività parlamentare, si rileva infatti che, dei 22 decreti-legge emanati dal Governo tra il 1° gennaio 1999 e il 30 giugno 1999, possono essere considerati nella categoria dei «decreti di emergenza» 5 decreti (pari al 22,7%, con un decremento rispetto al dato relativo ai decreti di emergenza emanati nel primo semestre 1998, contenuto nel primo *Rapporto sullo stato della legislazione*, i quali rappresentavano circa il 35% del totale dei decreti emanati).

Si tratta dei D.L. 12/1999, recante disposizioni relative a missioni internazionali di pace; D.L. 110/1999, relativo alla missione italiana di pace nei Balcani; D.L. 132/1999, recante interventi in materia di protezione

civile; D.L. 154/1999, contenente disposizioni urgenti per la pesca in Adriatico; D.L. 180/1999, di autorizzazione all'invio di un ulteriore contingente militare in Macedonia e di proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali di pace.

Sono invece 16 (72,7%) i decreti di correzione, integrazione o modifica della normativa vigente tra i quali, peraltro, si registra un rilevante numero di decreti recanti il differimento o la proroga di termini previsti da norme vigenti (9 dei 22 decreti emanati nel 1999, pari al 40,9%). Significativo è il decremento dei decreti concernenti politiche settoriali; nella categoria rientra infatti soltanto il D.L. 63/1999, contenente misure in materia di investimenti e occupazione.

Sempre dal punto di vista qualitativo degli interventi proposti, si assiste ad una tendenza al contenimento del numero degli articoli all'interno dei decreti-legge emanati nel 1999: su 22 decreti, 10 constano di un solo articolo (oltre a quello relativo all'entrata in vigore), mentre soltanto 2 superano i cinque articoli. Nel complesso, la media degli articoli per decreto è pari a 2,7 (il dato si riferisce ai testi adottati dal Governo, al netto degli emendamenti introdotti in sede di conversione).

Con riguardo al numero dei commi riferito al testo originario dei decreti-legge, si rileva che quasi tutti i provvedimenti contenenti un limitato numero di articoli constano a loro volta di pochi commi, ad eccezione del D.L. 118/1999 (concernente le quote - latte), che, pur essendo composto di un solo articolo, prevede ben 23 commi. La media dei commi per decreto, nel primo semestre del 1999, è pari a 8,5.

Va peraltro osservato che, negli ultimi sei mesi, sembra confermato il dato relativo alla rilevanza degli interventi emendativi delle Camere. Tale fenomeno può essere rilevato non solo dal punto di vista del numero dei decreti convertiti con modificazioni (pari al 90,9% del totale dei decreti convertiti), ma anche sotto il profilo dell'entità delle modificazioni introdotte, che ha fatto sì che gli emendamenti abbiano contribuito, in varie occasioni, ad accrescere il contenuto dei provvedimenti d'urgenza, originariamente più limitato rispetto al testo definitivamente approvato.

Dei complessivi 10 decreti-legge convertiti con modificazioni, la media degli articoli per decreto è pari a 2,9, se riferita al testo governativo, e a 3,9, se riferita al testo coordinato con le modifiche della legge di conversione. Anche il numero medio dei commi per decreto risulta considerevolmente incrementato nel corso dell'iter parlamentare (dal 9,1 al 14,7).

Gli esempi più significativi sono costituiti da due provvedimenti:

– il D.L. 12/1999, recante disposizioni per le missioni internazionali di pace, che nel testo originario consta di 5 articoli per un totale di 11 commi, mentre, nel testo coordinato con la legge di conversione, si compone di 11 articoli per complessivi 35 commi (con un incremento del 120% del numero degli articoli e del 218% del numero dei commi);

– il D.L. 15/1999, contenente disposizioni per lo sviluppo dell'emittenza televisiva, che partiva da un articolato composto di 10 commi, poi divenuti 20 al termine della procedura di conversione (con un incremento pari al 100%).

3.3 Conclusioni

Quanto all'evoluzione in atto nel complesso della legislatura, si rileva che:

– il numero dei decreti emanati nella XIII legislatura dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale, nonostante una leggera ripresa nei primi mesi del 1999, si è ridotto ulteriormente (3,4 decreti al mese) rispetto al dato del giugno 1998, in cui la media mensile dei decreti fino a quel momento emanati era pari a 3,7;

– si conferma inoltre il dato contenuto nel primo *Rapporto*, per cui soltanto una minoranza di decreti-legge riguarda situazioni di emergenza o di imprevedibilità, quali, in particolare, le calamità naturali o le missioni internazionali;

– in particolare, in merito alla tipologia dei provvedimenti, si riscontra il ricorrere periodico di decreti che contengono una disciplina «ponte», in attesa dell'approvazione definitiva della legge ordinaria, in seguito alla quale vengono lasciati decadere o, essendo ancora in corso di conversione, vengono abrogati dalla stessa legge che ne recepisce il contenuto sostanziale.

Per quanto riguarda il primo semestre del 1999, si riscontrano una serie di ulteriori elementi:

– un lieve aumento dei decreti emanati (come segnalato nella relativa tabella, la media mensile per il 1999 è pari a 3,7, mentre la media mensile complessiva è di 3,4), in contro-tendenza rispetto al dato generale;

– una ulteriore variazione nella tipologia dell'intervento normativo del Governo, rispetto ai dati riferiti alla prima fase della legislatura. L'Esecutivo, infatti, ricorre meno ai decreti c.d. «di emergenza» (cinque decreti su ventidue), utilizzando i decreti più per interventi di microlegislazione o di manutenzione normativa (pari al 72,7%), piuttosto che per interventi che qualificano le politiche settoriali (un decreto su ventidue);

– un aumento percentuale, nel 1999, dei decreti recanti proroga di termini rispetto al complesso dei decreti emanati;

– una riduzione quantitativa del contenuto dei singoli decreti-legge, rilevabile dal decremento del numero di articoli per decreto;

– una sostanziale conferma dell'incidenza degli emendamenti di origine parlamentare, che contribuiscono, talvolta, ad accentuare la complessità di determinati provvedimenti d'urgenza.

4. LA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA

4.1 *La riduzione dello stock normativo*

Le nuove norme del Regolamento della Camera relative all'istruttoria legislativa, e, in primo luogo, la previsione della necessità di introdurre in ciascun provvedimento clausole di coordinamento legislativo, pongono in luce la questione delle abrogazioni di norme vigenti. A questo proposito, appare significativo analizzare il dato relativo alle abrogazioni effettuate dai provvedimenti normativi adottati nel corso della legislatura.

Al riguardo, si rileva che nel periodo gennaio-giugno 1999 si registra una tendenza verso un sensibile incremento nel numero di leggi contenenti abrogazioni espresse (24 leggi), che trova corrispondenza nel numero complessivo di provvedimenti interamente abrogati.

Abrogazioni contenute in leggi ordinarie

	1996	1997	1998	1999	Totale
Totale leggi pubblicate	78	194	170	111	553
Leggi contenenti abrogazioni espresse	17	24	26	24	91
Leggi contenenti formule di abrogazione innominata	4	8	—	1	13
Provvedimenti interamente abrogati	6	4	5	5	20

Dal punto di vista della chiarezza normativa i dati fanno inoltre emergere nel periodo di applicazione delle nuove norme regolamentari la scomparsa (salvo che per un caso) di leggi contenenti formule di abrogazione che non specificano le disposizioni abrogate (c.d. abrogazioni innominate).

Sul versante dei decreti legislativi, appare significativo il numero di abrogazioni operate nel 1998 e nel 1999: si registra infatti un aumento di decreti legislativi contenenti abrogazioni espresse e di provvedimenti interamente abrogati. Va inoltre rilevato che, a fronte dei 217 decreti legislativi emanati nell'arco di tutta la legislatura, vengono contestualmente

soppressi ben 78 atti normativi (pari al 35,9% del numero dei nuovi provvedimenti adottati).

Al riguardo va inoltre registrata una sensibile diminuzione nel 1999, di formule di abrogazione innominata contenute nei decreti legislativi emanati (si passa dalle 14 del 1998 alle 3 del 1999). I dati in proposito sono riportati nella tabella seguente:

Abrogazioni contenute in decreti legislativi

	1996	1997	1998	1999	Totale
Decreti legislativi emanati	28	82	68	39	217
Decreti legislativi contenenti abrogazioni espresse	10	31	39	20	100
Decreti legislativi contenenti formule di abrogazione innominata	—	7	14	3	24
Provvedimenti interamente abrogati	2	13	48	15	78

Per quanto riguarda, infine, la semplificazione attuata con i regolamenti di delegificazione, va rilevato che i 37 provvedimenti di questo tipo emanati tra il 1998 e il 1999 hanno abrogato interamente 22 leggi.

4.2 La delegificazione

Nel quadro riassuntivo che segue sono riportati i dati relativi ai regolamenti delegificati emanati nelle ultime legislature: si tratta di quei regolamenti la cui emanazione è autorizzata da leggi o altri atti aventi forza di legge, che si sostituiscono a precedenti provvedimenti aventi rango di legge:

<i>Legislatura</i>	<i>Leggi e atti aventi valore di legge che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione</i>	<i>Regolamenti delegificati emanati nella legislatura</i>
XIII (totali)	42	66
1999	5	7
1998	15	30
1997	18	21
1996	3	8
XII	8	14
XI	8	57
X (*)	3	7

(*) L'aggiornamento dei dati è al 30 giugno 1999. Per la X legislatura i dati si riferiscono alle leggi e regolamenti successivi alla data di entrata in vigore della L. 400/88.

Nella legislatura in corso si registra, rispetto alle legislature precedenti, una considerevole crescita del numero delle leggi che prevedono il ricorso allo strumento della delegificazione.

Va rilevato inoltre che singole leggi contengono una pluralità di autorizzazioni alla delegificazione. La legge n. 59 del 1997 e la legge n. 50 del 1999, in particolare, prevedono rispettivamente 122 e 62 previsioni di delegificazione — e semplificazione — di altrettanti procedimenti amministrativi.

Attraverso la previsione della «legge annuale di semplificazione», l'articolo 20 della L. 59 ha inteso introdurre una disciplina generale della semplificazione dei procedimenti, fissando anche alcuni criteri direttivi²⁹. La prima legge annuale di semplificazione 1998 (L. 8 marzo 1999, n. 50) ha autorizzato il Governo all'emanazione di regolamenti per la delegificazione e la semplificazione di 57 procedimenti amministrativi elencati nell'allegato 1 e di 5 procedimenti strumentali di cui all'allegato 2 della legge stessa.

L'individuazione dei criteri e dei principi per l'emanazione dei suddetti regolamenti è effettuata mediante il richiamo ai principi generali contenuti in materia nella L. 59, che viene su questo punto integrata dalla L. 50 (l'art. 2, comma 1, lett. c) della legge introduce, nell'elenco dettato dalla L. 59, ulteriori criteri generali cui dovrà attenersi il Governo nella predisposizione dei regolamenti per la semplificazione amministrativa), e agli artt. 2, 3 e 5 della stessa L. 50.

La legge di semplificazione introduce alcuni elementi di novità nel meccanismo di semplificazione costruito dalla L. 59/1997:

- la suddivisione in due distinti elenchi dei procedimenti da semplificare;
- sono previste forme stabili di consultazione delle organizzazioni produttive e delle categorie interessate ai processi di regolazione e sem-

²⁹ Tra i principi ai quali deve conformarsi la legge annuale di semplificazione, si ricordano:

- a) riduzione delle fasi procedurali e del numero delle amministrazioni intervenienti;
- b) riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti, uniformando i tempi di conclusione previsti per procedimenti tra loro analoghi;
- c) regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo;
- d) riduzione del numero di procedimenti amministrativi ed accorpamento dei procedimenti relativi alla stessa attività;
- e) semplificazione ed accelerazione delle procedure di spesa e contabili;
- f) trasferimento ad organi monocratici o a dirigenti amministrativi di funzioni svolte da organi collegiali e sostituzione di questi con conferenze di servizi o interventi nei procedimenti dei soggetti portatori di interessi diffusi;
- g) individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo;
- h) previsione, per i casi di mancato rispetto del termine del procedimento, di mancata o ritardata adozione del provvedimento o di incompleto o ritardato assolvimento degli obblighi e delle prestazioni da parte della P.A., di forme di indennizzo automatico e forfettario a favore dei soggetti richiedenti il procedimento.

plificazione, la cui individuazione è affidata ad un D.P.C.M. (art. 1, comma 2, della L. 50);

- le regioni e gli enti locali sono coinvolti nel processo di semplificazione in quanto possono disciplinare autonomamente i procedimenti amministrativi di loro competenza, individuati direttamente dal Governo, con la consultazione della Conferenza unificata Stato-regioni-città, in sede di attuazione della delegificazione;

- sono abbreviati a quindici giorni, in luogo dei sessanta previsti dalla L. 59, i termini per l'entrata in vigore dei regolamenti di semplificazione.

È interessante verificare gli effetti semplificativi derivanti dai 5 regolamenti emanati nel periodo luglio 1998 - giugno 1999 sulla base della L. 59 del 1997 (non sono ancora stati adottati regolamenti sulla base della L. 50 del 1999):

- alcuni regolamenti di delegificazione sembrano privilegiare l'obiettivo di una revisione organica e coerente della normativa vigente piuttosto che quello della semplificazione delle procedure: le disposizioni recate dal D.P.R. 13 luglio 1998, n. 367 in materia di presa in consegna, di riconsegna e di esercizio dei poteri di vigilanza sul corretto impiego dei beni demaniali dello Stato si muovono in tal senso, tuttavia la previsione dell'utilizzo di supporti informatici costituisce un indubbio progresso per quanto attiene a taluni aspetti procedurali, in quanto l'amministrazione finanziaria potrà avvalersi di essi anche per altre finalità, quali in primo luogo l'acquisizione di un quadro aggiornato e puntuale sulla consistenza e sulle condizioni delle proprietà immobiliari dello Stato. Dal punto di vista della chiarezza normativa, si osserva che il regolamento non fornisce una definizione univoca di beni immobili oggetto del provvedimento, né dei soggetti intervenienti nel procedimento amministrativo;

- in un altro caso, con un unico regolamento, si è proceduto all'adeguamento del settore alla normativa comunitaria e alla semplificazione amministrativa dello stesso: il D.P.R. 30 aprile 1999, n. 162 ha recepito la direttiva 95/16/CE in materia di ascensori, così come stabilito dall'articolo 32 della legge comunitaria 1995-1997, e ha contemporaneamente semplificato il procedimento per la concessione del nulla osta per gli ascensori e anche per i montacarichi, non contemplati dalla direttiva (procedimento n. 7 dell'allegato 1 della L. 59);

- dettando alcuni principi generali relativi ai procedimenti di approvazione e di rilascio di pareri, da parte dei Ministeri vigilanti, sulle delibere adottate dagli organi collegiali degli enti pubblici non economici concernenti l'approvazione dei bilanci e la programmazione dell'impiego dei fondi disponibili, il D.P.R. 9 novembre 1998, n. 439 ha prodotto un effetto di semplificazione e razionalizzazione normativa, in quanto ha disciplinato direttamente il profilo procedimentale per l'approvazione

delle delibere, finora non regolato in via generale, fissando termini certi ed univoci in materia;

– il D.P.R. 6 ottobre 1998, n. 392, concernente l'autorizzazione alla produzione e alla commercializzazione dei presidi medico-chirurgici, procede all'unificazione della procedura di verifica tecnica dei presupposti dell'autorizzazione ricomprendendo in un solo provvedimento una serie di disposizioni normative, che sono espressamente abrogate. Non appaiono invece chiari, in questo caso, gli effetti di semplificazione del regolamento derivanti dalla distinzione delle fasi procedurali relative all'autorizzazione all'immissione in commercio e all'autorizzazione alla produzione dei presidi medico-chirurgici.

Per quanto riguarda invece l'analisi degli ulteriori 11 regolamenti di delegificazione adottati nel periodo luglio 1998 - giugno 1999 in forza di leggi diverse dalla L. 59 del 1997 e della L. 50 del 1999, si possono individuare i seguenti settori maggiormente interessati dalla delegificazione:

1) *Fiscale*

Nel quadro del potenziamento dei mezzi volti al recupero della base imponibile, è stato emanato il D.P.R. 31 maggio 1999, n. 195, con il quale sono state fissate le modalità e i tempi per la applicazione degli studi di settore, strumenti da utilizzare ai fini dell'accertamento presuntivo di soggetti esercenti attività produttive, che, sulla base di alcuni elementi ritenuti indicativi, consentono di determinare in via presuntiva la base imponibile.

Il D.P.R. 29 gennaio 1999, n. 34 ha determinato la nuova struttura ordinativa del Corpo della Guardia di finanza. Per garantire una maggiore flessibilità nell'organizzazione degli uffici, al comandante generale del Corpo è stato conferito il potere di stabilire, con proprie determinazioni, il numero, la sede, il livello e le dipendenze delle varie strutture in cui si articola il Corpo. Sono state contestualmente abrogate le disposizioni della L. 189 del 1959, che regolavano in precedenza la materia e che prevedevano l'emanazione di un D.P.R. per la definizione delle strutture territoriali del Corpo, sostituendo quindi, per i provvedimenti di organizzazione degli uffici, una fonte regolamentare con una di carattere subnormativo.

2) *Pubblica amministrazione ed enti locali*

In attuazione della L. 127 del 1997, al fine di migliorare i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, il D.P.R. 29 ottobre 1998, n. 403 ha semplificato le norme sulla documentazione amministrativa, sostituendo sostanzialmente un regolamento già esistente (D.P.R. 130 del 1994), e introducendo alcune semplificazioni di carattere procedimentale attraverso l'eliminazione o la riduzione dei certificati richiesti ai soggetti interessati all'adozione di provvedimenti amministrativi (autocertificazione).

Nell'ambito del disegno complessivo di riorganizzazione della dirigenza pubblica delineato dalla legge 59 del 1997, sono state disciplinate le modalità di costituzione e tenuta del ruolo unico della dirigenza delle amministrazioni statali (D.P.R. 26 febbraio 1999, n. 150), istituito dall'art. 23, co. 1, del D.lgs. 29 del 1993, come modificato dal D.lgs. 80/1998. Il D.P.R. 150 ha attuato solo parzialmente la previsione della legge di autorizzazione, in quanto non ha definito le modalità dei concorsi per l'accesso alla dirigenza.

La L. 191/1998, con l'intento di aumentare la flessibilità del lavoro pubblico, ha previsto l'introduzione da parte delle pubbliche amministrazioni di forme di lavoro a distanza, utilizzando le possibilità offerte dalla tecnologia informatica e telematica. Tale previsione è stata attuata dal D.P.R. 8 marzo 1999, che ha dato la possibilità alle amministrazioni pubbliche di avviare progetti di telelavoro allo scopo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane.

Dal punto di vista del sistema delle fonti, si osserva che i due regolamenti da ultimo citati intervengono in settori precedentemente non regolati, e pertanto non hanno prodotto effetti di semplificazione normativa né di delegificazione.

3) *Ordinamento dei ministeri*

L'art. 13 della L. 59/97, introducendo il comma 4-*bis* all'articolo 17 della L. 400/88, ha dettato una disciplina a carattere generale in materia di regolamenti di organizzazione dei Ministeri con effetto delegificante rispetto alle disposizioni di legge precedentemente in vigore in materia³⁰. Successivamente l'art. 5 del D.lgs. 80/98 ha esteso tale disciplina a tutte le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo. I casi di applicazione di tale norma riguardano i Ministeri dell'agricoltura (il regolamento non è stato emanato in quanto ancora al vaglio della Corte dei

³⁰ I criteri da seguire nell'emanazione dei regolamenti sono contenuti sia nel D.Lgs. n. 29 (cui espressamente la norma fa rinvio), sia nella stessa legge n. 59 ed in particolare:

- a) il riordino degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro ed il Sottosegretario: tali uffici hanno esclusive competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione;
- b) l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrale e periferici;
- c) la previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati;
- d) l'indicazione e revisione periodica della consistenza delle piante organiche;
- e) la previsione di decreti ministeriali per la ripartizione dei compiti all'interno delle unità dirigenziali.

conti), del tesoro e bilancio (D.P.R. 8 luglio 1998, n. 268, istitutivo del Comitato EURO)

Il D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 397 che adegua l'ordinamento del Ministero del commercio estero alle disposizioni introdotte dall'articolo 24 del D.Lgs 31 marzo 1998, n. 143, di riordino del settore del commercio con l'estero, interviene in una materia già delegificata dal precedente D.P.R. 18 aprile 1994, n. 302, non sostituendo uno o più atti normativi preesistenti, ma novellando – in sostanza – il DPR n. 302/94, e non producendo quindi effetti sotto il profilo della semplificazione normativa.

Nell'ambito dell'ampio disegno di riorganizzazione del Ministero del tesoro e del bilancio, conclusosi con il loro accorpamento in un'unica amministrazione, la L. 94/1997 ha autorizzato il Governo a unificare ISPE e ISCO, strutture di ricerca in materia finanziaria, di politica economica e di bilancio del Ministero del tesoro, nel nuovo Istituto di studi e analisi economica (ISAE), con l'obiettivo di rafforzare le strutture di studio e di ricerca in materia di finanza pubblica. Il D.P.R. 28 settembre 1998, n. 374, istitutivo dell'ISAE, sostituisce, delegificandoli e raccogliendoli in un unico testo di 14 articoli, vari atti normativi.

Per disciplinare in modo organico le competenze, l'organizzazione e il funzionamento della Cabina di regia nazionale, struttura di riferimento nazionale per il coordinamento e la promozione di iniziative in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari, è stato emanato il D.P.R. 9 febbraio 1999, n. 61, con il quale è stata posta a livello regolamentare la disciplina della Cabina di regia contenuta, prima dell'unificazione dei ministeri del tesoro e del bilancio, nel D.L. 244 del 1995 e successivamente nel D.lgs. 430 del 1997 e nel D.P.R. 38 del 1998. Lo schema di regolamento non conteneva, nella formulazione originaria, disposizioni abrogative, determinando una sovrapposizione di fonti disciplinanti la Cabina di regia di contenuto non sempre coincidente. A seguito delle osservazioni espresse in sede parlamentare circa la necessità di pervenire, ai fini della semplificazione normativa, ad una sorta di «testo unico» delle disposizioni in materia, sono state abrogate, nella formulazione definitiva del regolamento, la maggior parte delle norme disciplinanti in precedenza la cabina di regia.

4) *Pubblica istruzione*

L'art. 20, co. 8, lett. a) - e), della L. 59/97 ha fatto ampio ricorso ai regolamenti delegificati per riordinare e razionalizzare alcuni aspetti del sistema universitario; in attuazione dell'art. 21 della stessa legge è stato emanato il D.P.R. 18 giugno 1998, n. 233, con il quale sono state dettate norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, al fine di

garantire l'equilibrio ottimale tra la domanda di istruzione e l'organizzazione dell'offerta formativa.

Il D.P.R. 23 luglio 1998, n. 323 ha disciplinato, in attuazione della L 10 dicembre 1997, n. 425, gli esami di Stato conclusivi dei corsi di istruzione secondaria superiore, riproducendo, in alcune parti testualmente, le disposizioni della legge stessa, e integrandole con norme di dettaglio applicative, di coordinamento o, in ogni caso, consequenziali alla nuova disciplina legislativa.

Ampliando l'autonomia universitaria in materia, la competenza ad espletare le procedure per la copertura dei posti vacanti e la nomina in ruolo di professori ordinari, dei professori associati e dei ricercatori è stata trasferita alle università dalla L. 210 del 1998. Una rilevante opera di semplificazione e di delegificazione in questo settore è stata compiuta con il D.P.R. 19 ottobre 1998, n. 390, che, in attuazione della L. 210, ha conferito ai rettori il compito di indire le procedure di valutazione comparativa per la copertura dei posti di professore ordinario, associato e di ricercatore, che hanno sostituito i bandi di concorso in precedenza indetti con decreto del ministro competente.

5) *Lavoro*

È in corso di emanazione il regolamento delegificato sul riordino dell'intero sistema della formazione professionale, attuativo della L. 196 del 1997, in materia di promozione dell'occupazione, e dell'art. 20, comma 8, della L. 59 del 1997, per la parte in cui prevede (allegato 1, n. 112) la semplificazione dei procedimenti riguardanti l'erogazione dei fondi destinati alla formazione professionale ed allo sviluppo. Il regolamento attua una semplificazione delle procedure seguite dalle amministrazioni statali per le attività di formazione professionale, prevedendo tra l'altro l'affidamento a soggetti privati di tali attività. Il procedimento di emanazione è stato ritardato dai rilievi mossi dalla Corte dei conti sulla conformità dell'atto regolamentare alla Costituzione e sulla insufficienza dei criteri della legge di autorizzazione. Accogliendo le osservazioni della Corte, è stato approvato l'art. 67 della L. 144 del 1999, con il quale tali criteri sono stati precisati.

4.3 *I testi unici*

Per quanto riguarda il riordino legislativo attraverso l'emanazione di testi unici, va rilevato che nel periodo 1° luglio 1998 – 30 giugno 1999 non si è registrata l'emanazione di nuovi provvedimenti di questo tipo.

	<i>Testi unici</i>						
	X	XI	XII	XIII			<i>Totale legislatura</i>
				1997	1998	1999	
Disposizioni che prevedono l'emanazione di testi unici	5	6	2 ³¹	5 ³²	3	4	12
Testi unici emanati	3	2	---	---	2	---	2

Si ricorda tuttavia che la L. 8 marzo 1999, n. 50, prima legge annuale di semplificazione, ha conferito al Governo poteri rilevanti per il consolidamento e la semplificazione della legislazione vigente, prevedendo la realizzazione, entro il 31 dicembre 2001, di un vasto programma di emanazione di testi unici in alcuni importanti settori legislativi.

I settori interessati sono: Ambiente e tutela del territorio, Urbanistica ed espropriazione, Finanze e tributi, Documentazione amministrative e anagrafica, Agricoltura, pesca e acquacoltura, Università e ricerca, Rapporto di impiego pubblico del personale sottratto al regime privatistico, Servizi pubblici locali, Disciplina delle attività economiche e industriali, in particolare (ma non esclusivamente) con riferimento ad alcuni campi (sostegno e sviluppo delle imprese, politiche regionali, strutturali e di coesione dell'Unione europea, la cooperazione nei settori produttivi e il sostegno all'occupazione, la disciplina degli impianti industriali e delle relative norme di sicurezza).

Una ulteriore categoria di materie riguarda interventi puntuali di riordino in connessione con recenti modifiche al codice civile (diritti civili dello straniero in condizioni di reciprocità, autorizzazioni ad accettare lasciti e donazioni da parte delle persone giuridiche, pubblicità legale degli atti delle imprese).

Una delega speciale per l'emanazione di un testo unico è contenuta, infine, nell'art. 8 della L. 50, a norma del quale il Governo provvede ad emanare entro il 31 dicembre 1999 un testo unico delle norme che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

Per quanto riguarda la procedura, la L. 50 prevede che i testi unici siano emanati sulla base di un programma di riordino normativo adottato

³¹ L'articolo 45, comma 15 della L. 144 del 1999 ha da ultimo ulteriormente prorogato al 31 marzo 2000 il termine per l'emanazione del testo unico relativo alla disciplina dei regimi pensionistici obbligatori, già differito dalla L. 417/96, dalla L. 449/97 e dalla L. 448 del 1998.

³² Il termine per l'emanazione del testo unico sui beni culturali e ambientali previsto dalla L. 352 del 1997, originariamente di un anno dalla data di entrata in vigore della legge, è stato prorogato di sei mesi dalla L. 191 del 1998 e di ulteriori sei mesi dalla L. 122 del 1999.

dal Consiglio dei ministri secondo indirizzi previamente definiti dalle Camere sulla base di una relazione presentata dal Governo.

La relazione del Governo è stata presentata alle Camere il 6 luglio 1999.

Si ricorda infine che il programma di elaborazione dei testi unici previsto dalla L. 50 si aggiunge alle deleghe contenute in precedenti leggi, che dispongono anch'esse l'emanazione di testi unici in particolari settori. Il quadro complessivo delle deleghe pendenti in materia di testi unici è riportato nella seguente tabella:

<i>Testi unici</i>	<i>Legge di autorizzazione</i>	<i>Scadenza</i>
Testo unico in materia di previdenza	L. 8 agosto 1995, n. 335 «Riforma del sistema pensionistico e complementare», art. 3 comma 21	31 marzo 2000 ³³ (termine così prorogato da ultimo dalla L. 17 maggio 1999, n. 144, art. 45, co. 15)
Disciplina delle attività economiche e industriali, con riferimento in particolare (ma non esclusivamente) ad alcuni campi: 1) sostegno e sviluppo delle imprese; 2) politiche regionali, strutturali e di coesione dell'unione europea; 3) cooperazione nei settori produttivi e sostegno all'occupazione; 4) disciplina degli impianti industriali e delle relative norme di sicurezza. (Materie di cui all'art. 4, co. 4, lettera c), della L. 59 del 1997)	L. 15 marzo 1997, n. 59 «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali.....» art. 20, co. 11	31 luglio 1999
Leggi sull'istruzione	L. 15 marzo 1997, n. 59 «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali.....» art. 21, co. 13	entro un anno dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui all'art. 21, co. 2 e 11 ³⁵ della L. 59

³³ Il termine di attuazione, inizialmente fissato entro venti mesi dalla data di entrata in vigore della legge (17 agosto 1995) è stato in seguito differito al 31.3.98 dalla L. n. 417/96, al 31.3.99 dall'art. 59, co. 23 della L. n. 449/97, al 31.5.99 dall'art. 2, 1° per. della L. n. 448/98.

³⁴ Si ricorda che l'art. 7 della L. 50 del 1999 ha incluso tutte le materie di cui all'art. 4, comma 4, della L. 59 tra quelle oggetto di riordino mediante testi unici, da emanarsi entro il 31 dicembre 2001.

³⁵ I commi 2 e 11 dell'articolo 21 non prevedono un termine per l'emanazione dei regolamenti.

<i>Testi unici</i>	<i>Legge di autorizzazione</i>	<i>Scadenza</i>
1) Formazione e gestione del bilancio dello Stato 2) Tesoreria	L. 3 aprile 1997, n. 94 «Modifiche alla legge 5 agosto 1978 n. 468» art. 6, co. 1	entro un anno dalla data di entrata in vigore del regolamento governativo di cui all'art. 6, co. 1 della legge
Norme in materia di beni culturali ed ambientali	L. 8 ottobre 1997, n. 352 «Disposizioni sui beni culturali» art. 1, co. 1	1 novembre 1999 ³⁶ ; lo schema di D.Lgs è stato già esaminato dalle Camere
Testi unici compilativi delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie	L. 24 aprile 1998, n. 128 «Legge comunitaria 1995 - 1997» art. 10, co. 1	22 maggio 2000
Organizzazione e funzionamento del Servizio sanitario nazionale	L. 30 novembre 1998, n. 419 «Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale» art. 4, co. 1	22 giugno 2000
Testi unici compilativi delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite con la L. 25	L. 5 febbraio 1999, n. 25 «Legge comunitaria 1998» art. 7	27 febbraio 2001
Materie di cui all'art. 20 della L. n. 59: 1) servizi di trasporto pubblico locale; 2) servizi pubblici locali; 3) disciplina delle attività economiche e industriali;	L. 8 marzo 1999, n. 50 «Legge di semplificazione 1998» Art. 7, co. 1, lett. a)	31 dicembre 2001
Materie di cui all'art. 4, co. 4, della L. 59 del 1997: 1) semplificazione di procedimenti amministrativi; 2) sistema universitario		
Materie elencate nelle leggi annuali di semplificazione	L. 8 marzo 1999, n. 50 «Legge di semplificazione 1998» art. 7, co. 1, lett. b)	31 dicembre 2001

³⁶ Il termine, originariamente di un anno dalla data di entrata in vigore della legge (1.11.97), è stato prorogato di sei mesi dalla L. 191 del 1998 e di ulteriori sei mesi dalla L. 122 del 1999.

<i>Testi unici</i>	<i>Legge di autorizzazione</i>	<i>Scadenza</i>
Materie di cui all'allegato 3 della L. 50: 1) Ambiente e tutela del territorio 2) Urbanistica ed espropriazione 3) Finanze e tributi 4) Documentazione amministrativa e anagrafica 5) Agricoltura 6) Pesca e acquacoltura 7) Università e ricerca 8) Rapporto di impiego pubblico del personale sottratto al regime privatistico	L. 8 marzo 1999, n. 50 «Legge di semplificazione 1998» art. 7, co. 1, lett. c)	31 dicembre 2001
Diritti civili dello straniero in condizione di reciprocità	L. 8 marzo 1999, n. 50 «Legge di semplificazione 1998» art. 7, co. 1, lett. d)	31 dicembre 2001
Autorizzazioni ad accettare lasciti e donazioni da parte delle persone giuridiche	L. 8 marzo 1999, n. 50 «Legge di semplificazione 1998» art. 7, co. 1, lett. e)	31 dicembre 2001
Pubblicità legale degli atti delle imprese	L. 8 marzo 1999, n. 50 «Legge di semplificazione 1998» art. 7, co. 1, lett. f)	31 dicembre 2001
Rapporto di impiego pubblico del personale sottoposto al regime privatistico	L. 8 marzo 1999, n. 50 «Legge di semplificazione 1998» art. 7, co. 1, lett. f)	31 dicembre 1999
Testo unico in materia tributaria	L. 13 maggio 1999, n. 133, «Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale» art. 35, co. 1	18 maggio 2000
Testi unici in materia di incentivi all'occupazione e di ammortizzatori sociali	L. 17 maggio 1999, n. 144, «Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione...», art. 45, co. 1, lett. n) ³⁷	

³⁷ I principi e criteri direttivi della delega prevista dall'articolo 45, comma 1, prevedono, alla lettera n), la «riunione, entro 24 mesi, in uno o più testi unici delle normative e delle disposizioni in materia di incentivi all'occupazione e di ammortizzatori sociali, al fine di consentire la più agevole conoscibilità delle stesse». Si osserva che il termine per l'emanazione dei testi unici, per il quale non viene indicata la data di decorrenza, sembra essere in contrasto con quello previsto per l'esercizio della delega, che è fissato al 31 dicembre 1999.

<i>Testi unici</i>	<i>Legge di autorizzazione</i>	<i>Scadenza</i>
T.U. compilativo sui rimborsi delle spese elettorali, sui finanziamenti e le agevolazioni in favore di partiti e candidati	L. 3 giugno 1999, n. 157, «Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie» art. 8, co. 1	2 ottobre 1999

Si ricorda inoltre che i D.lgs. in materia di riorganizzazione del Governo e di riordinamento degli enti pubblici, in corso di emanazione, prevedono un ampio intervento di riordino della legislazione riguardante questi settori attraverso la delegificazione di tutti gli aspetti organizzativi e procedurali.

5. LA NORMATIVA COMUNITARIA (*in collaborazione con il Servizio rapporti internazionali e con l'Unione europea*)

L'avanzare del processo di integrazione europea determina uno spostamento sempre più consistente di poteri legislativi dal livello nazionale a quello comunitario e apre in modo sempre più acuto il problema della legittimità democratica delle decisioni dell'Unione europea e delle riforme necessarie ad assicurare il buon funzionamento delle istituzioni europee (all'inizio del 2000 è prevista la convocazione di una Conferenza intergovernativa per la revisione dei trattati).

L'estensione progressiva delle competenze della Comunità, la diretta applicabilità all'interno degli ordinamenti nazionali di parti rilevanti della normativa comunitaria, il carattere spesso dettagliato delle direttive, il susseguirsi di numerosi atti modificativi di norme precedenti, ha comportato sul piano che qui interessa un duplice ordine di conseguenze:

– *a livello comunitario*, l'emersione di un fenomeno di «inflazione normativa» e, quindi, dell'esigenza di procedere ad un'azione, concordata tra le tre istituzioni e tra Comunità e Stati membri, di semplificazione della legislazione vigente;

– *a livello nazionale*, la crescente produzione di atti normativi comunitari ha determinato le seguenti esigenze:

- una maggiore partecipazione del Parlamento alla cd. «fase ascendente» della formazione delle politiche europee e della normativa comunitaria, attraverso l'esercizio di funzioni di indirizzo e di controllo dell'azione del Governo in sede comunitaria;
- il perfezionamento dei procedimenti parlamentari sia per il recepimento delle direttive comunitarie, in particolare per garantirne i tempi (istituzione di una «sessione comunitaria»), sia per l'intervento nella fase ascendente;
- la presa in considerazione, nello sviluppo delle politiche legislative di settore, del vincolo della «compatibilità comunitaria», ovvero della coerenza tra la legislazione interna e le politiche dell'Unione europea;
- la previsione di forme di semplificazione e consolidazione della normativa dettate in attuazione delle direttive comunitarie.

5.1 *La semplificazione normativa nell'Unione europea*

In sede di Unione europea, sono stati avviati da tempo programmi di semplificazione normativa che si svolgono secondo due principali linee direttrici:

- a) applicazione rigorosa dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
- b) semplificazione ed alleggerimento della normativa vigente attraverso il ricorso a strumenti quali la semplificazione, la rifusione, la codificazione, la consolidazione, ed il miglioramento della qualità redazionale dei testi legislativi.

a) Quanto al primo aspetto — che costituisce anche uno dei cardini dell'attuale discussione sulle riforme istituzionali dell'Unione europea — la constatazione di una eccessiva «inflazione legislativa» della Comunità e la necessità di una maggiore chiarezza in ordine alla ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, hanno comportato l'esigenza di stabilire regole dettagliate per una applicazione rigorosa da parte delle istituzioni comunitarie dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

In tale direzione si muovono sia l'Accordo interistituzionale concluso dal Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nell'ottobre del 1993 sulle procedure relative all'attuazione del principio di sussidiarietà, sia il «Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità» allegato al Trattato di Amsterdam, nel quale viene sistematizzata l'evoluzione della prassi in tale materia e viene in particolare affermato che tali principi devono essere applicati in modo dinamico ed evolutivo. Ciò significa che l'azione della Comunità, entro i limiti delle sue competenze, può essere ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ridotta o sospesa, laddove essa non sia più giustificata. Riguardo alla natura ed alla portata dell'azione comunitaria, le misure adottate dovrebbero lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali: a tal fine le direttive dovrebbero essere preferite ai regolamenti e le direttive quadro a misure dettagliate.

In particolare, per valutare se è giustificata l'azione comunitaria in relazione al fatto che gli obiettivi della proposta non siano conseguibili soltanto con l'azione degli Stati membri si sono definiti i seguenti principi-guida:

- il problema in esame presenta aspetti transnazionali che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente con l'azione degli Stati membri;
- le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione della Comunità sarebbero in conflitto con le prescrizioni del trattato o comunque pregiudicherebbero in modo rilevante gli interessi degli Stati membri;
- l'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri.

È inoltre previsto l'obbligo della Commissione europea di motivare le proposte legislative con riferimento ai principi di sussidiarietà e proporzionalità e di presentare una relazione annuale sull'attuazione di tali principi.

A seguito dei programmi relativi all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e alla semplificazione normativa, si è verificata negli ultimi anni una contrazione dell'attività di produzione normativa, e, in modo specifico, di quella riferita a nuovi interventi (per i dati relativi all'attività legislativa in corso vedi il paragrafo 4.2).

b) Quanto al secondo aspetto del programma di semplificazione, quello relativo al miglioramento ed all'alleggerimento della normativa vigente, le misure adottate a tal fine a livello comunitario possono essere classificate nelle seguenti tecniche:

– la *semplificazione dei testi legislativi*, che consiste nel sopprimere le disposizioni obsolete, superflue o troppo dettagliate. In tale direzione risultano avviati diversi programmi, tra cui uno relativo alla semplificazione della legislazione sul mercato interno (programma SLIM);

– la *rifusione*, che implica l'adozione, in occasione di modifiche apportate ad un atto di base, di un atto giuridico nuovo che, integrando queste modifiche, abroghi l'atto di base. In sostanza la rifusione evita la proliferazione di atti che modificano un atto di base e che, per il loro numero, rendono difficilmente conoscibile la normativa in vigore. Lo strumento di semplificazione della rifusione dovrebbe essere, a giudizio della Commissione europea, sviluppato anche mediante uno specifico accordo interistituzionale;

– la *codificazione ufficiale o costitutiva*, che è la procedura volta ad abrogare i testi legislativi oggetto di codificazione e a sostituirli con un nuovo atto legislativo, senza apportare alcuna modifica di sostanza. Questo strumento ha incontrato in passato diverse difficoltà di attuazione, legate non solo alla costante evoluzione delle norme oggetto di codificazione, ma anche per il timore che l'opera di codificazione potesse riaprire il dibattito sul merito della normativa. Per ovviare a ciò e per accelerare il processo di consolidamento della normativa le tre istituzioni hanno stipulato un accordo (Accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994) in base al quale a fronte di una proposta di codificazione ufficiale s'impegnano a non rimettere in discussione il merito della normativa oggetto della proposta. Le tre istituzioni hanno anche convenuto che nei casi in cui si ritenga necessario andare oltre una codificazione pura e semplice e procedere a modifiche sostanziali, spetta alla Commissione scegliere, di volta in volta, se procedere con la tecnica della rifusione, ovvero mantenere pendente la proposta di codificazione e presentare una proposta separata di modifica, da recepire, una volta approvata, nel testo codificato.

– la *consolidazione*, che è lo strumento con il quale la Commissione, a fini di informazione e di chiarificazione delle norme, provvede a redigere testi consolidati, prevedendo l'integrazione delle diverse modifiche nell'atto di base, senza l'adozione di un atto nuovo e senza che l'operazione rivesta efficacia giuridica;

– il *miglioramento della qualità redazionale dei testi* affinché la legislazione comunitaria possa essere correttamente applicata dalle autorità nazionali e meglio compresa dai cittadini degli Stati membri e dagli operatori. A tal fine, la Dichiarazione n. 39 allegata al trattato di Amsterdam invitava il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione a stabilire di comune accordo le direttrici per un miglioramento della qualità redazionale della legislazione comunitaria e ad applicarle nel procedimento normativo. In ottemperanza a tale dichiarazione, Parlamento europeo, Commissione e Consiglio hanno adottato lo scorso 22 dicembre 1998 un accordo interistituzionale sulle linee direttrici per la qualità redazionale della legislazione comunitaria. Tale accordo contiene regole di redazione degli atti giuridici e disposizioni idonee a garantirne l'effettiva attuazione all'interno delle tre istituzioni comunitarie.

È stata inoltre di recente ripresa in sede europea la questione della normativa di esecuzione. L'articolo 202 del trattato CE (ex articolo 145) prevede che il Consiglio conferisca normalmente alla Commissione europea, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme ivi stabilite. In tali competenze la Commissione europea è affiancata da un numero ingente di comitati (attualmente circa 380) composti da rappresentanti nazionali, che intervengono nella formazione delle decisioni esecutive delegate dal Consiglio alla Commissione europea, secondo procedure diverse che erano regolate da una decisione del 1987. La Dichiarazione n. 31 allegata al trattato di Amsterdam ha previsto la modifica di tale decisione. In ottemperanza di tale dichiarazione e sulla base di una proposta della Commissione europea, il Consiglio ha adottato lo scorso 28 giugno 1999 una decisione — sostitutiva di quella del 1987 — che semplifica le procedure di comitato, conferisce al Parlamento europeo un diritto di supervisione, quanto all'attuazione di atti adottati nell'ambito della procedura di codecisione, e accresce significativamente la trasparenza delle procedure in questione.

La decisione prevede alcuni criteri che guideranno il legislatore nella scelta delle procedure di comitato, permettendo nel contempo una certa flessibilità:

– la *procedura di gestione* dovrebbe essere seguita per quanto attiene a misure di amministrazione, quali quelle relative all'applicazione della politica agricola comune o della politica comune della pesca o all'attuazione di programmi che hanno rilevanti implicazioni di bilancio;

- la *procedura di regolamentazione* dovrebbe essere seguita per quanto riguarda le misure di portata generale intese ad applicare le disposizioni essenziali di atti di base, comprese le misure concernenti la salute o la sicurezza delle persone, degli animali o delle piante, nonché quelle intese ad adeguare o aggiornare talune disposizioni non essenziali di un atto di base;
- la *procedura di consultazione* dovrebbe essere seguita in tutti i casi in cui sia considerata la procedura più appropriata e continuerà ad essere seguita nei casi in cui è seguita attualmente.

La decisione prevede inoltre il coinvolgimento del Parlamento europeo nell'attuazione degli atti adottati secondo la procedura di codecisione. Il Parlamento europeo, qualora ritenga che una misura d'esecuzione che la Commissione intende adottare trascenda le competenze di esecuzione previste nell'atto di base, può darne comunicazione alla Commissione che dovrà riesaminare il progetto di misure. Nell'ambito della procedura di regolamentazione, il Parlamento europeo gode di un diritto di supervisione nei casi in cui, in mancanza di un accordo da parte del comitato, la Commissione rinvia al Consiglio una proposta relativa alle misure di esecuzione. Infine il Parlamento europeo riceverà ampie informazioni sulle procedure di comitato e potrà quindi esercitare appieno il suo diritto di supervisione.

Sarà significativamente migliorata l'informazione del pubblico in materia di procedure di comitato. Le norme sull'accesso del pubblico valide per la Commissione diventano applicabili ai documenti dei comitati; un elenco di tutti i comitati comparirà nella Gazzetta ufficiale e la Commissione pubblicherà una relazione annuale sui lavori dei comitati. Sarà istituito un registro pubblico contenente i riferimenti ai documenti inerenti alle procedure di comitato; la Commissione ha dichiarato che intende mettere a disposizione del pubblico i documenti riguardanti le procedure di comitato trasmessi al Parlamento europeo.

Il Parlamento europeo era intervenuto in precedenza con due risoluzioni sulla materia, ritenendo insufficiente la proposta iniziale presentata dalla Commissione europea e proponendo che nella modifica del sistema della comitatologia e delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione europea si realizzassero condizioni di trasparenza e di corretta ripartizione delle competenze normative tra le istituzioni.

5.2 *L'attività legislativa in corso presso le istituzioni dell'Unione europea*

In virtù del notevole impegno dell'Unione europea sul programma di semplificazione normativa, è stata ridotta negli ultimi anni l'attività di produzione legislativa, in particolare di legislazione nuova, nonché l'iniziativa legislativa della Commissione.

Deve essere comunque sottolineato che con il 1998 si è aperta una fase nuova, di intensa e importante attività legislativa dell'Unione, con l'avvio dell'agenda 2000, e in generale dei provvedimenti normativi, legati alla realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria, alla preparazione dell'ampliamento a 12 nuovi paesi, alla rifondazione delle più importanti politiche comuni, all'attuazione del Trattato di Amsterdam, alla preparazione di un'ulteriore revisione dei Trattati.

Il numero complessivo delle proposte presentate annualmente dalla Commissione a partire dal 1990 è riportato nella tabella seguente ¹⁴:

1990	787
1991	704
1992	702
1993	667
1994	596
1995	622
1996	528
1997	549
1998*	491*

* *Dati aggiornati al 20/11/98*

La Commissione europea sottolinea come l'origine delle proposte legislative sia in larga parte vincolata da altri atti (atti «dovuti» in virtù del trattato e del diritto derivato o connessi alla conclusione di accordi internazionali) o condizionata da specifiche richieste delle altre istituzioni comunitarie, degli Stati membri e degli operatori economici, richieste che non sempre rispondono ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. La Commissione così classifica l'origine delle sue proposte ¹⁵:

<i>Accordi internazionali</i>	35 %
<i>Adeguamento del diritto comunitario vigente all'evoluzione scientifica, economica e tecnologica</i>	25-30 %
<i>Atti proposti dalla Commissione su richiesta delle altre istituzioni comunitarie o degli Stati membri</i>	20 %
<i>Atti dovuti in virtù del trattato e del diritto derivato</i>	10 %
<i>Nuove iniziative</i>	5-10 %

¹⁴ Dati tratti dal Rapporto della Commissione "Legiferare meglio" per il 1998.

¹⁵ Dati tratti dal Rapporto della Commissione "Legiferare meglio" per il 1998.

Di tutte le proposte presentate, le proposte di legislazione nuova adottate ogni anno sono una quota relativamente esigua, come si evince dalla tabella seguente ¹⁶:

1990	61
1991	52
1992	51
1993	48
1994	38
1995	25
1996	19
1997	7
1998*	34*

* Dati aggiornati al 20/11/98

Il notevole incremento del dato relativo al 1998 è legato all'avvio della nuova fase di grandi riforme legislative a cui si è sopra accennato.

Le proposte di atti normativi in corso di esame da parte delle istituzioni comunitarie alla data del 30 giugno 1999 sono 603, così ripartite ¹⁷:

Affari economici e finanziari	1,2 %
Agricoltura	12,6 %
Ambiente, sicurezza nucleare e protezione civile	6,9 %
Bilanci	2,5 %
Codificazioni	3,3 %
Concorrenza	0,9 %
Energia	2,0 %
Fiscalità e Unione doganale	6,4 %
Giustizia e Affari interni	1,6 %
Industria	6,9 %
Informazione, comunicazione, cultura, audiovisivo	0,7 %
Istruzione, formazione e gioventù	0,5 %
Mercato interno	6,0 %
Occupazione, relazioni industriali e sociali	5,6 %
Personale e amministrazione	1,4 %
Pesca	4,5 %
Politica dei consumatori	0,3 %
Politica dell'impresa, commercio, turismo ed economia sociale	1,4 %
Politica regionale e coesione	0,9 %
Relazioni esterne	23,2 %
Scienza, ricerca e sviluppo	0,2 %
Statistiche	0,9 %
Sviluppo	0,9 %
Telecomunicazioni e mercato dell'informazione	1,1 %
Trasporti	6,9 %

¹⁶ Dati tratti dai Rapporti annuali della Commissione "Legiferare meglio" per gli anni 1995, 1996, 1997 e 1998.

¹⁷ I dati relativi alle proposte di atti normativi pendenti sono tratti dalla banca dati APC (Atti Preparatori della Commissione), che non ricomprende tutti gli atti di gestione corrente adottati nel quadro della politica agricola aventi generalmente una durata di validità limitata.

Le iniziative prioritarie per il 1999 possono essere così individuate:

– nell'adozione dell'insieme delle misure del pacchetto Agenda 2000, in particolare:

- la riforma delle politiche strutturali e della PAC,
- la definizione del quadro finanziario futuro,
- la preparazione dell'ampliamento;

– nell'attuazione delle disposizioni del Trattato di Amsterdam, in particolare:

- la nuova strategia integrata per l'occupazione,
- la realizzazione dello spazio di libertà, di sicurezza e giustizia,
- la tutela dell'ambiente e la sicurezza dei consumatori,
- la riforma delle istituzioni europee;

– nel completamento dell'Unione economica e monetaria, in particolare:

- il passaggio all'euro,
- il funzionamento del mercato unico, in particolare la disciplina della società europea e la politica fiscale,
- l'attuazione delle reti transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni,
- lo sviluppo della società dell'informazione;

– nello sviluppo della politica di relazioni esterne dell'Unione europea e nel rafforzamento del suo ruolo sulla scena internazionale.

Quanto alla normativa comunitaria vigente, si ricorda che, sempre alla data del 30 giugno 1999, risultano in vigore 1692 direttive e 5690 regolamenti¹⁸, così ripartiti:

<i>Materia</i>	<i>Direttive</i>	<i>Regolamenti</i>
Questioni generali, istituzionali e finanziarie	0,2 %	3,4 %
Unione doganale e libera circolazione delle merci	0,8 %	11,3 %
Agricoltura	28,9 %	65,2 %
Pesca	0,2 %	6,1 %
Libera circolazione dei lavoratori e politica sociale	5,1 %	3,0 %
Diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi	9,5 %	0,3 %
Politica dei trasporti	5,9 %	1,9 %
Politica della concorrenza	0,5 %	0,9 %
Affari fiscali	4 %	0,2 %
Politica economica e monetaria e libera circolazione dei capitali	0,4 %	0,5 %
Relazioni esterne	0,2 %	16,3 %
Energia	1,3 %	0,3 %

¹⁸ Dati tratti dalla banca dati CELEX.

<i>Materia</i>	<i>Direttive</i>	<i>Regolamenti</i>
Politica industriale e mercato interno	42,6 %	1,1 %
Politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali	—	0,9 %
Ambiente, consumatori e tutela della salute	14,4 %	2,8 %
Scienza, informazione, istruzione e cultura	0,9 %	0,3 %
Diritto delle imprese	1,5 %	0,4 %
Politica estera e di sicurezza comune	—	0,2 %
Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni	0,4 %	0,1 %
Europa dei cittadini	0,3 %	—

Anche i dati sulla produzione normativa annuale ¹⁹ dimostrano la tendenza al decremento, dovuta ai programmi di semplificazione, e l'inversione di tendenza rappresentata dal 1998.

<i>Anno</i>	<i>Direttive adottate</i>	<i>Regolamenti adottati</i>
1990	94	1515
1991	106	1457
1992	122	1517
1993	118	1376
1994	79	1294
1995	72	3082
1996	96	2504
1997	80	2633
1998	98	2852
1999 (I° sem.)	64	1231

5.3 Il ruolo della Camera nella formazione degli atti normativi comunitari

La partecipazione del Parlamento italiano alla formazione delle politiche dell'Unione europea è ancora limitata, soprattutto se confrontata con quanto avviene negli altri Paesi europei, nonostante che si siano verificate nel corso della XIII legislatura, in particolare su iniziativa della riformata Commissione per le politiche dell'Unione europea, significative novità sia sul piano normativo sia nella prassi.

A seguito dell'approvazione del Trattato di Amsterdam ²⁰ — che ha per la prima volta configurato una concreta partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo di formazione degli atti normativi comunitari — sono

¹⁹ Dati tratti dalla banca dati CELEX

²⁰ Approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam nel giugno 1997, il Trattato è entrato in vigore il 1° maggio 1999.

stati notevolmente rafforzati e articolati gli obblighi del Governo (in linea di massima non adempiuti) di trasmissione al Parlamento degli atti e dei progetti di atti, dei documenti preparatori e di indirizzo delle istituzioni europee. Si è inoltre esplicitamente prevista la possibilità per le Commissioni parlamentari di formulare osservazioni e adottare atti di indirizzo²¹. Il Regolamento della Camera ha inoltre stabilito, con le modifiche del settembre 1997, che nella predisposizione del calendario di ciascuna Commissione si debba garantire il tempestivo esame degli atti e dei progetti di atti normativi comunitari.

Nonostante tali novità, nel corso della XIII legislatura le Commissioni della Camera — a fronte delle circa 600 proposte in corso di esame presso le istituzioni dell'Unione europea — hanno esaminato formalmente 11 progetti di atti normativi comunitari (nella XI legislatura ne erano stati esaminati 15, nella XII legislatura 10)²².

Al riguardo si deve rilevare, tuttavia, che l'intervento delle Commissioni parlamentari sulla formazione degli atti normativi comunitari non è avvenuto solo in sede di esame dei progetti relativi, ma anche in altre sedi (audizioni, ordini del giorno approvati in occasione di esame di provvedimenti legislativi, altri atti di indirizzo).

In particolare deve essere ricordato che, in occasione dell'esame della «Relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario», le Commissioni e l'Assemblea formulano indirizzi generali e indirizzi specifici relativi all'attività normativa dell'Unione. Dall'inizio della legislatura, sono state presentate dal Governo 6 relazioni semestrali: in 4 casi l'esame della relazione si è concluso con l'approvazione di una risoluzione da parte della XIV Commissione e in 2 casi con la presentazione di una relazione della Commissione all'Assemblea e l'approvazione di risoluzioni da parte di quest'ultima. In proposito si segnala che in entrambe le occasioni l'Assemblea ha proceduto all'esame congiunto della relazione della XIV Commissione e del disegno di legge comunitaria, al fine di contestualizzare i due principali momenti d'intervento del Parlamento al processo normativo comunitario²³.

²¹ Vedi in proposito la L. 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria 1995-97), la L. 5 febbraio 1999, n. 25 (legge comunitaria 1998) e la L. 16 giugno 1998, n. 209 di ratifica del Trattato di Amsterdam.

²² Degli 11 progetti esaminati, 4 (di cui 2 congiuntamente) sono stati esaminati sia dalla IX che dalla XIV Commissione, 1 dalla sola IX Commissione e 6 dalla sola XIV Commissione, che può esprimere un parere alla Commissione di merito. La Commissione trasporti ha approvato 4 documenti conclusivi, e la Commissione politiche dell'Unione europea ha espresso 1 parere favorevole, 8 pareri favorevoli con osservazioni e un parere favorevole con condizioni.

²³ La legge comunitaria per il 1998, modificando l'art. 10 della legge "La Pergola" ha trasformato da semestrale in annuale la cadenza per la presentazione al Parlamento della relazione governativa, in modo da renderne possibile l'esame congiunto con il disegno di

Nel corso della XIII legislatura sono state svolte 2 indagini conoscitive su argomenti di interesse comunitario: una dalla III Commissione esteri sulla revisione del Trattato di Maastricht e una dalla V Commissione bilancio sull'utilizzazione delle risorse nazionali e comunitarie nelle aree depresse. Il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione e il funzionamento della Convenzione di Schengen sta svolgendo un'indagine conoscitiva sull'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea.

Si ricorda inoltre che la Commissione politiche dell'Unione europea ha deliberato, lo scorso 26 maggio, di procedere ad una indagine conoscitiva sulla qualità e sui modelli di recepimento delle direttive comunitarie. L'indagine è finalizzata a sviluppare una riflessione che, superando il tradizionale approccio al problema di tipo meramente quantitativo, abbia ad oggetto la qualità della legislazione di derivazione comunitaria.

Su argomenti di interesse comunitario si sono tenute numerose audizioni presso le Commissioni permanenti: si ricordano, in particolare, quelle relative ai grandi temi legislativi in discussione presso le sedi europee, come la revisione del Trattato di Maastricht, la riforma dei fondi strutturali, la politica dell'occupazione, la riforma della politica agricola comune, i nuovi programmi per la ricerca e la cultura, la liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni. Oltre ai rappresentanti del Governo, sono stati invitati anche soggetti diversi (Commissari e parlamentari europei, il Governatore della Banca d'Italia, il Presidente della Cabina di regia nazionale).

Si segnala inoltre l'audizione da parte della XIV Commissione politiche dell'Unione europea di rappresentanti italiani al Parlamento europeo sul programma legislativo dell'Unione europea per il 1999. Tale iniziativa si collega alla proposta, avanzata da parte italiana, di un esame da parte dei Parlamenti nazionali del programma legislativo annuale dell'Unione, allo scopo di assicurare la partecipazione *ex ante* dei parlamenti alla definizione delle scelte legislative dell'Unione e alla corretta applicazione del principio di sussidiarietà.

Presso l'Assemblea e le Commissioni si sono infine svolti numerosi dibattiti su argomenti di interesse europeo conclusisi con l'approvazione o l'accoglimento da parte del Governo di atti di indirizzo: si tratta di mozioni e risoluzioni votate al termine di dibattiti e di ordini del giorno approvati al termine dell'esame di progetti di legge.

legge comunitaria annuale. Inoltre si è proceduto ad una razionalizzazione dello strumento, assorbendo nella nuova relazione annuale anche la precedente relazione sull'attività dell'Unione, presentata a norma della legge n. 871 del 1965.

I dati relativi alla XIII legislatura sono riassunti nella tabella seguente:

<i>Commissioni</i>	<i>Esame di progetti</i> ²⁴	<i>Indagini conoscitive</i>	<i>Audizioni</i> ²⁵	<i>Atti di indirizzo</i> ²⁶
III Esteri		1	4	1
IV Difesa			1	
V Bilancio		1	8	
VI Finanze				2
VII Cultura			1	
VIII Ambiente				1
IX Trasporti	5		1	1
X Attività produttive				2
XII Affari sociali				2
XIII Agricoltura			1	15
XIV Politiche dell'UE	10		10	8
I e XIV riunite			2	
III e XIV riunite			1	
V e XIV riunite			1	1
V, XI e XIV riunite			1	
VII e XIV riunite			1	
Assemblea				35
Totale	11 ²⁷	2	32	68

5.4 *L'attuazione interna della normativa comunitaria*

5.4.1 *Gli strumenti per l'attuazione interna*

L'attuazione della normativa comunitaria (c.d. «fase discendente») nel sistema italiano è affidata sostanzialmente ad un unico strumento legislativo, la legge comunitaria annuale, introdotto da circa un decennio nell'ordinamento e reso necessario non solo dall'elevato numero di direttive da attuare e dai ritardi precedentemente registrati nelle procedure di recepimento, ma anche dall'esigenza, avvertita in sede parlamentare, di disporre di una sede unitaria di valutazione politica del processo di adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario.

²⁴ Numero degli atti esaminati.

²⁵ Numero delle sedute.

²⁶ In caso di più atti abbinati si considera il solo atto capostipite.

²⁷ Degli 11 progetti di atti normativi comunitari, 4 sono stati esaminati sia dalla IX che dalla XIV Commissione.

La legge comunitaria annuale, pur avendo anche un contenuto normativo sostanziale (essa contiene, in genere, una serie di disposizioni finalizzate a dare attuazione diretta alle direttive comunitarie), si configura essenzialmente come legge procedimentale, con la quale vengono organizzati e programmati una serie di interventi diversi (adozione di decreti legislativi delegati, di regolamenti di delegificazione o di atti amministrativi) finalizzati a garantire, per l'anno di riferimento, l'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello comunitario.

In tal senso la legge comunitaria annuale rappresenta un esempio tipico di legislazione complessa, con la quale il Parlamento indirizza e programma entro una cornice procedimentale unitaria l'attuazione delle direttive comunitarie.

In particolare, la specifica procedura di recepimento della normativa comunitaria delineata dalla legge «La Pergola» (legge n. 86 del 1989 e successive modifiche) prevede la presentazione da parte del Governo di un disegno di legge annuale, con il quale l'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello comunitario deve essere assicurato mediante i seguenti strumenti:

- *attuazione diretta* mediante disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti in contrasto con gli obblighi comunitari,

- *attuazione mediante delega legislativa*: la legge comunitaria annuale può delegare al Governo ad adottare decreti legislativi recanti norme di attuazione o di applicazione degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria;

- *attuazione in via regolamentare*: la legge comunitaria può recare autorizzazione al Governo all'esercizio del potere regolamentare per l'attuazione di direttive (riportate generalmente nell'allegato C) riguardanti materie già disciplinate con legge, ma non riservate alla legge.

- *attuazione in via amministrativa*: tale forma di attuazione non richiede un intervento legislativo di tipo autorizzatorio. Per meri fini conoscitivi tuttavia l'elenco delle direttive attuate o da attuare con regolamento ministeriale o con atto amministrativo è di solito riportato in allegato alla legge comunitaria o, come previsto da ultimo dalla legge 25/1999 (comunitaria 1998), nella relazione al disegno di legge comunitaria.

Nella relazione al disegno di legge comunitaria il Governo è tenuto inoltre a dare conto delle ragioni dell'eventuale omesso inserimento negli elenchi del disegno di legge di direttive il cui termine di recepimento sia già scaduto o sia in scadenza nel periodo di riferimento.

Attraverso i diversi elenchi contenuti nel disegno di legge annuale, il Parlamento è in grado di avere una visione complessiva dello stato delle procedure di adeguamento al diritto comunitario e di esercitare al meglio una funzione di filtro in ordine ai tempi ed ai modi di attuazione della cd. «fase discendente».

Va segnalato inoltre che, a seguito di modifiche alla legge «La Pergola» introdotte dalla legge n. 128/1998 (legge comunitaria 1995/1997) in applicazione del principio di sussidiarietà, agli strumenti di attuazione sopra esposti si aggiunge ora quello della attuazione diretta da parte delle regioni nelle materie di competenza concorrente.

5.4.2 I dati quantitativi relativi alla attuazione della normativa comunitaria

A partire dal 1990 sono state approvate sei leggi comunitarie annuali ed una legge comunitaria «integrativa» approvata nel 1992, la cosiddetta «mini comunitaria», che ha recepito esclusivamente una serie di direttive legate al completamento del mercato interno.

In totale, con tali atti normativi si è autorizzato il recepimento nell'ordinamento interno di 905 direttive, suddivise secondo la seguente tabella 1.

Tabella 1

<i>Legislatura</i>	<i>Legge comunitaria</i>	<i>Direttive recepite o da recepire con atti legislativi o amministrativi</i>
X	L. 428/1990 (legge comunitaria 1990)	314
X	L. 142/1992 (legge comunitaria 1991)	104
XI	L. 489/1992 (legge c.d. «minicomunitaria»)	34
XI	L. 146/1994 (legge comunitaria 1993)	159
XII	L. 52/1996 (legge comunitaria 1994)	76
XIII	L. 128/1998 (legge comunitaria 1995/1997)	147
XIII	L. 25/1999 (legge comunitaria 1998)	71
Totale		905

Quanto al tasso di recepimento nel nostro ordinamento delle direttive comunitarie, questo, grazie allo strumento della legge comunitaria annuale, è passato da una percentuale pari a circa l'80% nel 1990 (anno di ap-

provazione della prima legge comunitaria) ad una percentuale del 94,5% al 31 maggio 1999²⁸.

Questo dato, in sé positivo, va però valutato tenendo conto dell'andamento del tasso di trasposizione delle direttive negli altri Stati membri. In tale prospettiva il dato assume una valenza negativa in quanto l'Italia è collocata al penultimo posto, seguita dal solo Portogallo.

Nella seguente tabella 2 sono riportati i dati relativi al recepimento delle direttive contenute nelle singole leggi comunitarie annuali. In proposito, si segnala che nella tabella sono considerate direttive ancora da recepire anche quelle attuate solo parzialmente, che necessitano di ulteriori disposizioni integrative (o correttive) di atti già emanati, senza le quali non possono avere effettiva attuazione.

Tabella 2

<i>Legge comunitaria</i>	<i>Direttive (recepite o da recepire) contenute nella legge</i>	<i>Direttive attuate</i>	<i>Direttive non ancora attuate</i>	<i>Tasso di attuazione</i>
L. 428/1990((legge comunitaria 1990)	314	314	0	100%
L. 142/1992 (legge comunitaria 1991)	104	104	0	100%
L. 489/1992 (legge c.d. «minicomunitaria»)	34	33	1	97%
L. 146/1994 (legge comunitaria 1993)	159	157	2	98,7%
L. 52/1996 (legge comunitaria 1994)	76	74	2	97,3%
L. 128/1998 (legge comunitaria 1995/1997)	147	62	85	42,1%
L. 25/1999 (legge comunitaria 1998)	71	4	67	5,6%
<i>Totale</i>	905	748	157	82,6%

²⁸ Il dato relativo al 31 maggio 1999 è tratto dal «Tableau d'affichage du Marché unique» pubblicato dalla Commissione europea nel giugno 1999 e pertanto si riferisce esclusivamente alle direttive relative al mercato unico.

5.4.3 Tipologia delle fonti utilizzate per il recepimento

Quanto alla tipologia delle fonti normative utilizzate per il recepimento della normativa comunitaria, i dati sono illustrati nella seguente tabella 3, che indica, per ciascuna legge comunitaria approvata, le modalità previste per l'attuazione delle direttive, ad eccezione delle disposizioni recanti attuazione diretta.

Tabella 3

<i>Legge comunitaria</i>	<i>Direttive da attuare con deleghe legislative</i>	<i>Direttive da attuare in via regolamentare</i>	<i>Direttive da attuare in via amministrativa</i>
L. 29 dicembre 1990, n. 428 (legge comunitaria 1990)	39	39	
L. 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria 1991)	32	12	27
L. 19 dicembre 1992, n. 489 (legge c.d. minicomunitaria)	19	7	3
L. 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria 1993)	33	31	82
L. 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994)	33	6	38
L. 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria 1995/1997)	54	12	66
L. 5 febbraio 1999, n. 25 (legge comunitaria 1998)	25	3	43
Totale	235	110	259

Dai dati illustrati è possibile desumere le seguenti indicazioni in ordine all'utilizzo dei diversi strumenti normativi di recepimento:

– *ricorso considerevole allo strumento della delega legislativa*: nelle diverse leggi comunitarie annuali la percentuale di direttive da recepire mediante decreti legislativi delegati è significativamente alta rispetto al numero complessivo delle direttive di cui si prevede il recepimento (ad eccezione della prima legge comunitaria, che presenta caratteristiche particolari, la quota più bassa di direttive da attuare per delega è quella della legge comunitaria per il 1993, pari al 20,7% delle direttive in essa contenute; le quote più alte sono quelle previste dalla cd. «minicomunitaria» — 55,8% — e dalla legge comunitaria per il 1994, pari al 43,4%);

– *ricorso limitato all'attuazione delle direttive in via regolamentare*: l'autorizzazione all'adozione di regolamenti di delegificazione raggiunge il

livello più elevato nella comunitaria per il 1993 (in cui la percentuale di direttive da attuare con regolamento è pari al 19,5%), mentre si attesta al di sotto del 10% per le altre leggi comunitarie;

– *tendenza a dare attuazione in via amministrativa* alle direttive più tecniche, anche in virtù dell'assenza di normativa primaria vigente sulle specifiche materie disciplinate (in particolare a partire dalla legge comunitaria per il 1993, la percentuale di direttive da attuare in via amministrativa oscilla tra il 45 ed il 50% delle direttive contenute nelle singole leggi; nella legge comunitaria per il 1998 tale percentuale sale al 60,5%);

– *la stratificazione di direttive comunitarie* vertenti su identiche materie ha determinato l'esigenza di provvedere al riordinamento normativo delle disposizioni dettate per il recepimento della normativa comunitaria. Nelle ultime leggi comunitarie (leggi comunitarie 1995/1997 e 1998 e d.d.l. comunitaria 1999) è stata introdotta a tal fine una norma che autorizza il Governo ad emanare testi unici compilativi delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite dalle stesse leggi per l'attuazione di direttive. Resta da verificare se lo strumento adottato ai fini del riordino si mostrerà valido, in considerazione della rapidità dell'evoluzione della normativa comunitaria oggetto di consolidamento.

5.4.4 Considerazioni generali sull'attuazione della normativa comunitaria

I dati quantitativi sopra esposti devono essere integrati dalle seguenti osservazioni di carattere generale:

– la procedimentalizzazione unitaria dell'attuazione delle direttive comunitarie prevista dalla legge «La Pergola» ha collocato il Parlamento al centro del sistema di recepimento: mediante l'esame del disegno di legge comunitaria il Parlamento controlla infatti il flusso di accesso delle direttive nell'ordinamento interno, con la possibilità di determinare priorità o, viceversa, freni o arresti;

– negli anni passati si è riscontrata una relativa difficoltà a rendere cogenti i termini per l'approvazione delle leggi comunitarie annuali a causa, da un lato, dei ritardi nella presentazione, da parte del Governo, del disegno di legge comunitaria annuale, e, dall'altro, delle difficoltà di dare un percorso certo e tempi definiti all'iter parlamentare del disegno di legge medesimo (gli esempi più evidenti sono quelli della legge comunitaria 1994, approvata nel 1996, e della legge comunitaria per il 1995, poi divenuta legge comunitaria 1995/1997, approvata nell'aprile 1998). Una significativa inversione di tale tendenza si è tuttavia registrata di recente in occasione dell'approvazione della legge comunitaria per il 1998 (approvata

nel gennaio 1999) e dell'esame del d.d.l. per il 1999, presentato il 31 gennaio 1999 e già approvato dalla Camera il 26 maggio 1999, ed attualmente all'esame del Senato. A tale esigenza si collegano le iniziative di modifica del Regolamento della Camera per l'introduzione di una «sessione comunitaria»;

– l'individuazione delle direttive da inserire nel d.d.l. comunitaria è apparsa spesso frutto di singole iniziative delle diverse amministrazioni interessate, piuttosto che di una scelta politica unitaria e coordinata. In tal senso sarebbe necessario rafforzare gli strumenti del coordinamento delle politiche comunitarie e garantire la piena attuazione delle riforme introdotte relativamente alle procedure per l'impostazione del disegno di legge comunitaria e all'obbligo del Governo di motivare l'omesso inserimento nel disegno di legge comunitaria delle direttive in scadenza nel periodo di riferimento;

– appare altresì necessario un maggiore collegamento tra la fase ascendente e la fase discendente. Tanto più in fase di elaborazione della direttiva si tiene conto delle future esigenze di attuazione, anche in considerazione delle peculiarità dell'ordinamento italiano, tanto più semplice e celere è infatti la procedura di recepimento.

PARTE II
ANALISI PER SETTORE

Sul versante dell'attività parlamentare in materia istituzionale, il dato che ha caratterizzato l'anno in corso è la ripresa del processo di riforma costituzionale. Dopo la formazione del governo D'Alema, infatti, i lavori parlamentari sul tema delle riforme istituzionali sono ripresi su diversi fronti e sotto la spinta di differenti sollecitazioni. Per un verso, i complessi sviluppi del procedimento di attuazione della L. 59/1997 (c.d. Bassanini 1) hanno determinato un rilancio sul piano costituzionale della questione del federalismo; per altro verso, l'avvicinarsi della scadenza dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario (prevista per la primavera del 2000) ha riproposto il problema dell'adeguamento delle norme costituzionali sull'elezione degli organi regionali. Un altro aspetto del processo di riforma è poi legato all'accelerazione delle riforme in materia di giustizia.

Accanto ai processi di revisione costituzionale, inoltre, il Parlamento ha portato avanti una serie di iniziative dirette a proseguire l'attuazione della riforma della pubblica amministrazione, a livello statale e locale, avviata con le leggi Bassanini del 1997.

Riforme costituzionali

La I Commissione Affari costituzionali ha avviato l'esame di numerosi progetti di riforma costituzionale, alcuni dei quali si trovano in una fase già avanzata dell'iter parlamentare, mentre altri richiedono ancora di essere ampiamente discussi ed esaminati.

Per quanto riguarda i primi, risultano iscritte all'ordine del giorno dell'Assemblea due proposte di legge costituzionale. La prima, approvata in prima deliberazione dal Senato e non modificata dalla Commissione di merito, reca norme per l'inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione; la seconda, approvata in prima deliberazione dalla Camera e modificata, sempre in prima deliberazione dal Senato, reca disposizioni per l'elezione diretta del Presidente della

Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni. La I Commissione ha nuovamente modificato il testo approvato dal Senato sopprimendo all'articolo 5 la previsione di un secondo turno di ballottaggio nel sistema di elezione dei consigli regionali e ripristinando il sistema a turno unico originariamente contenuto nel testo approvato dalla Camera; ha, altresì, soppresso la previsione contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 2, relativa alla responsabilità del presidente ed i componenti della Giunta regionale per gli atti adottati nell'esercizio delle loro funzioni.

La Commissione ha inoltre esaminato le proposte di legge in tema di elezione diretta dei presidenti delle giunte nelle regioni a statuto speciali. Il comitato ristretto ha adottato il 20 luglio un testo che è attualmente in discussione in sede referente presso la Commissione.

Il Governo si è inoltre fatto promotore, nel marzo 1999, di una proposta di revisione costituzionale diretta a modificare in senso federale l'ordinamento della Repubblica, che riprende in gran parte le soluzioni previste dal progetto approvato dalla Commissione bicamerale per le riforme.

È stato nuovamente avviato l'iter delle proposte in tema di diritto di voto degli italiani all'estero, dopo che nel luglio del 1998 il testo di modifica dell'articolo 48 della Costituzione, in sede di votazione alla Camera, non aveva raggiunto il quorum richiesto dall'articolo 138 (maggioranza assoluta). La Commissione ha deciso di procedere dapprima con le proposte che introducono la circoscrizione estero, modificando a tal fine l'articolo 48 della Costituzione, e quindi con le proposte che intervengono sugli articoli 56 e 57, relativi alla composizione della Camera e del Senato. Il testo relativo all'articolo 48 ha già ricevuto entrambe le deliberazioni della Camera, ed una da parte del Senato, che deve quindi procedere all'ultima votazione per l'approvazione definitiva. La proposta relativa agli articoli 56 e 57 è stata invece approvata solo in prima lettura dalla I Commissione della Camera.

Per quanto riguarda le altre proposte costituzionali all'esame della I Commissione, esse vertono sulle seguenti tematiche: elezione diretta del Presidente della Repubblica; modifiche agli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione, in tema di attività economiche (su tale argomento, nel corso dell'iter della proposta, è stata promossa un'indagine conoscitiva); modifiche dell'articolo 67 della Costituzione in materia di divieto di mandato imperativo; modifiche dell'articolo 95, secondo comma, della Costituzione, in tema di responsabilità politica dei Ministri.

L'Assemblea della Camera ha approvato, in prima lettura, la modifica dell'articolo 27 della Costituzione in materia di abolizione della pena di morte dai codici militari di guerra, testo che la I Commissione aveva licenziato già nel luglio del 1997.

Riforma della pubblica amministrazione

In questo campo è stata approvata la legge n. 50 del 1999, nota come legge di semplificazione per il 1998. Essa, in parte, dà attuazione a quanto disposto dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, a norma del quale il Governo, entro il 31 gennaio di ogni anno, è tenuto a presentare al Parlamento un disegno di legge per la delegificazione di norme sui procedimenti amministrativi, prevedendo che con regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 si proceda alla delegificazione delle norme regolanti i procedimenti indicati negli allegati 1 e 2. Per il resto apporta delle integrazioni e modifiche alla stessa legge n. 59 del 1997 (c.d. Bassanini 1) prevedendo: l'istituzione di un nucleo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la semplificazione delle norme e delle procedure; l'ampliamento dei contenuti della relazione annuale di semplificazione presentata dal Governo; la definizione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dei tempi e modalità per l'effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sulle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese; le forme di raccordo istituzionale tra il Governo e le Camere per la trasmissione di studi ed indagini sullo stato della legislazione effettuate dal Governo; la compilazione da parte del Governo di testi unici nelle materie ivi indicate sulla base dei criteri adottati dalle Camere.

Elezioni e funzionamento degli enti locali

In questo settore è stata approvata la legge 30 aprile 1999, n. 120, che interviene nella materia riguardante l'elezione degli organi degli enti locali e gli adempimenti in materia elettorale, prevedendo che nel caso in cui il candidato alla carica di sindaco sia eletto al primo turno, il premio di maggioranza (attribuzione del sessanta per cento dei seggi) diventi operativo quando la lista o il gruppo di liste ad esso collegate abbia raggiunto il quaranta per cento dei voti validi, semprechè nessuna altra lista collegata abbia superato il cinquanta per cento dei voti validi; modalità più semplici per l'espressione del voto da parte dell'elettore nel caso di elezione del presidente della provincia; la possibilità di un terzo mandato per il sindaco ed il presidente della provincia se uno dei due mandati precedenti ha avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie; diverse modalità di sottoscrizione dei candidati al consiglio comunale e delle candidature collegate alla carica di sindaco; uno sbarramento all'assegnazione dei seggi per quelle liste che abbiano ottenuto al primo turno meno del 3 per cento dei voti validi; un prolungamento della durata ordinaria dei consigli comunali e provinciali, portata da quattro a cinque anni; alcune modifiche di termini per lo svolgimento delle elezioni amministrative; una modifica del sistema per la for-

mazione e gestione dell'albo degli scrutatori ed un adeguamento del gettone di presenza ai componenti delle commissioni elettorali; l'istituzione, infine, di una tessera elettorale sostitutiva del certificato elettorale.

È stata inoltre approvato in via definitiva dal Senato, il 22 luglio, il disegno di legge governativo di revisione della legge n. 142/1990, in materia di autonomie locali. Il disegno di legge, esaminato in prima lettura dal Senato, è stato esaminato dalla I Commissione della Camera, che ha apportato numerose modifiche al testo originario; ulteriori emendamenti sono stati poi introdotti dall'Assemblea della Camera. Si tratta di un provvedimento complesso, che introduce numerose modifiche al testo della L. 142/1990, con riferimento a diversi settori: autonomia statutaria, autonomia degli enti, partecipazione popolare, fusione di comuni, funzionamento dei consigli e delle giunte, autonomia organizzativa. Il principio ispiratore del provvedimento è da individuarsi nell'intento di rafforzare gli strumenti di autonomia degli enti locali, con particolare riguardo alle attribuzioni regolamentari e statutarie. In tal senso, viene previsto un ampliamento della sfera di autoregolamentazione degli enti, mediante il riconoscimento di autonomia normativa, organizzativa, amministrativa ed impositiva. La legge modifica anche le norme dettate dalla legge n. 142 in tema di aree e città metropolitane. Di particolare rilievo le disposizioni che ridefiniscono la materia concernente lo status degli amministratori locali, introducendo una nuova disciplina, che mantiene peraltro fermi i principi fondamentali già sanciti con la legge n. 816/1985, e attribuisce alla competenza degli enti la fissazione di criteri per la determinazione delle indennità, che attualmente è definita con legge.

Il Parlamento ha, altresì, convertito con L. del 1999 il D.L. 8 del 1999, recante disposizioni transitorie per la funzionalità di enti pubblici. Esso contiene una serie di disposizioni volte ad assicurare la corretta gestione finanziaria degli enti locali o la funzionalità di alcuni enti pubblici. Si prevede, tra l'altro, il differimento al 31 marzo 1999 del termine per le deliberazioni concernenti il bilancio di previsione degli enti locali per il 1999, e l'interpretazione autentica della normativa riguardante la cessazione automatica dall'incarico dei segretari comunali e provinciali.

È stato approvato in prima lettura un testo di modifica della L. 43/1995, in materia di durata in carica dei consigli regionali (c.d. 'legge antiribaltone'). Il testo, ampiamente modificato dal Senato, è ora in attesa di essere riesaminato dalla I Commissione.

La Commissione ha inoltre licenziato per l'Assemblea un testo recante il riordino della polizia locale, che ridefinisce, anche alla luce della normativa derivante dall'attuazione delle 'leggi Bassanini' (L. 59/1997 e L. 127/1997), i compiti degli enti locali in tale materia, stabilisce norme di organizzazione del servizio di polizia locale, e disciplina lo status degli operatori.

Revisione del sistema di contribuzione volontaria ai partiti politici

In quest'ambito è stata approvata la L. 3 giugno 1999, n. 157, recante norme per la revisione del sistema di contribuzione volontaria ai partiti politici. Il provvedimento, modificando il meccanismo di contribuzione volontaria previsto dalla L. 2/1997, prevede che sia attribuito ai partiti politici un rimborso per le spese elettorali sostenute durante le elezioni del Senato, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei consigli regionali; tale rimborso è pari alla somma che risulta moltiplicando lire 4.000 per il numero dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei Deputati mentre per le elezioni del Parlamento europeo l'importo è ridotto a lire 3.400. Nel caso di richiesta di uno o più referendum è attribuito ai comitati promotori un rimborso pari alla somma che risulta dalla moltiplicazione di lire mille per ogni firma valida fino ad un limite massimo di 5 miliardi di lire annue e purché la partecipazione al referendum abbia raggiunto il quorum di partecipazione costituzionalmente previsto. Vengono, poi, previsti i requisiti per partecipare al riparto delle somme; l'obbligo di destinazione di una quota pari al 5% dei rimborsi ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica; la disciplina fiscale dell'attività dei partiti e le relative agevolazioni previste; alcune modifiche alla L. 2/1997; la delega al Governo ad emanare un decreto legislativo contenente un testo unico che raccoglie la normativa vigente in materia di rimborsi delle spese elettorali, finanziamenti ai partiti, agevolazioni fiscali, controlli e sanzioni.

Va anche segnalata la conversione in legge del decreto L. 151/1999, recante l'autorizzazione al rimborso delle spese sostenute dall'Ente Poste per le agevolazioni postali previste in occasione delle elezioni svoltesi nella primavera del 1999.

Disposizioni a carattere istituzionale

In tema di attuazione di principi costituzionali, va segnalato il provvedimento che interviene in tema di immunità parlamentare, esaminato dalle Commissioni I e II riunite; il testo, approvato in prima lettura dalla Camera, è attualmente all'esame del Senato.

La Commissione ha esaminato una serie di proposte intese ad introdurre principi per la redazione delle norme legislative ed a rendere complessivamente più funzionale il rapporto fra Parlamento e Governo, in relazione alle iniziative di legge promosse dall'esecutivo, anche al fine di valutare l'impatto della nuova produzione legislativa sull'ordinamento e sugli utenti. In data 2 luglio la Commissione ha approvato il testo della proposta, che è stato poi trasmesso al Comitato per la legislazione.

È inoltre in corso di esame la proposta di legge relativa al diritto di asilo, già approvata dal Senato, che reca attuazione dell'articolo 10 della costituzione e delle relative convenzioni internazionali.

Tra i provvedimenti approvati, va segnalato il disegno di legge del Governo recante riordino delle carriere diplomatica, prefettizia e del personale militare (c.d. 'collegato ordinamentale'), che ha ricevuto il voto finale del Senato il 21 luglio.

La Commissione sta, inoltre, esaminando alcuni progetti di legge in materia istituzionale quali quelli concernenti: la disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, per il quale è stato adottato un testo unificato delle diverse proposte di legge presentate; normativa in materia di esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale e di applicazione di norme di interpretazione autentica nei confronti della pubblica amministrazione, sul quale è stato adottato un nuovo testo; norme di tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli-Venezia Giulia, approvato dalla Commissione il 22 luglio.

Con legge 8 aprile 1999, n. 87, recante disposizioni relative alla tenuta di San Rossore, è stato disposto il trasferimento, a titolo gratuito, della proprietà di San Rossore alla regione Toscana, sulla base di quanto stabilito nella Convenzione tra il Segretario generale della Presidenza della Repubblica e la regione Toscana.

La Commissione ha inoltre avviato una indagine conoscitiva finalizzata ad acquisire elementi in merito al tema delle autorità amministrative indipendenti, anche in relazione alla possibile predisposizione di proposte di legge volte a ridefinire la posizione di tali organismi nell'ambito dell'organizzazione statale. Il termine per la conclusione dell'indagine è previsto nel mese di settembre 1999.

Tra gli altri provvedimenti in corso di esame, si segnala il recente avvio dell'iter di due proposte di legge intese alla tutela della persona sotto il profilo dell'orientamento sessuale.

Pareri su atti del Governo

Fra i numerosi provvedimenti governativi sottoposti all'esame della I Commissione in sede di attuazione di deleghe, vanno in particolare segnalati gli schemi di decreto recanti riordino della Presidenza del Consiglio e riorganizzazione dei Ministeri, sui quali peraltro la Commissione ha formulato osservazioni, per le parti di propria competenza, alla Commissione bicamerale per la riforma amministrativa, a cui spetta l'espressione del parere, ai sensi dell'articolo 11 della L. n. 59/1997. Di rilievo anche i pareri espressi sui provvedimenti in tema di condizione dello straniero: schema di regolamento di attuazione del D.lgs. n. 286/1998; schema di decreto legislativo correttivo dello stesso D.lgs. n. 286; schema di decreto sulla programmazione dei flussi annuali di ingresso degli stranieri nel territorio italiano.

Sulle tematiche tradizionalmente ricondotte al settore della giustizia è in corso una riflessione parlamentare diretta ad individuare soluzioni che consentano di adeguare il sistema nel suo complesso alle domande differenziate che emergono dalla società civile.

Per un verso, in una società il cui livello di complessità cresce di giorno in giorno, non appare più sufficiente, sul piano del diritto civile, una risposta limitata alla definizione delle liti, ma si rivela sempre più necessario accompagnare tale funzione con quella di composizione delle controversie, che non necessariamente deve trovare il suo luogo istituzionale nella tradizionale sede giurisdizionale.

Sul piano penale, alla prevenzione e repressione dei reati sembra significativo che si accompagni un'azione non demandata esclusivamente agli organi della giurisdizione e agli apparati di sicurezza. Gli stessi fenomeni comunemente ricondotti a situazioni di emergenza, ad un'analisi più approfondita si rivelano spesso indicatori di cambiamenti in atto, sintomi di una situazione in movimento, che deve essere compresa e governata.

Ad una domanda qualitativamente differenziata sembra quindi dover corrispondere una risposta articolata su una pluralità di strumenti posti a disposizione e tutela del cittadino. In questa prospettiva, l'attività svolta ed il contributo offerto da Parlamento, anche nel corso dell'ultimo anno, non appare certo secondario.

Diritto penale

La recente legislazione penale conferma la necessità di intervenire su fenomeni di nuova emersione, quali, ad esempio, il cosiddetto turismo sessuale, sul quale è intervenuta la L. 3 agosto 1998, n. 296, «Norme contro lo sfruttamento sessuale della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù».

Si tratta di un intervento legislativo di particolare rilievo, anche da un punto di vista ordinamentale-sistematico. Non solo, infatti, assimila alla

riduzione in schiavitù, con i conseguenti effetti penali, le attività criminose accennate (vengono introdotte le specifiche figure di reato di induzione e sfruttamento della prostituzione minorile, di sfruttamento pornografico minorile, di detenzione di materiale pornografico prodotto mediante lo sfruttamento sessuale dei minorenni, dell'organizzazione di iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile), ma introduce un regime speciale per il fatto commesso all'estero, per il quale si applicano ugualmente e comunque le disposizioni come sopra introdotte.

Il provvedimento, inoltre, nell'ottica anzidetta, disciplina la relativa attività di contrasto e di coordinamento, imponendo anche per gli operatori turistici l'obbligo di inserire un'avvertenza per rammentare che la legge italiana punisce i reati inerenti alla prostituzione e pornografia minorile anche se commessi all'estero.

La necessità di apprezzare nuovamente l'attualità del disvalore connesso a taluni fatti ha inoltre recentemente indotto il legislatore ad approvare un'ampia depenalizzazione (L. 25 giugno 1999, n. 205 «Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario»).

Si tratta di un intervento diretto a trasformare in illeciti amministrativi una nutrita serie di reati «minori», tra i quali si segnalano taluni di quelli relativi alla disciplina degli alimenti (art. 3), alla disciplina della navigazione (art. 4), alla circolazione stradale e all'autotrasporto (art. 5), alla legislazione finanziaria, tributaria e sui mercati finanziari e mobiliari (art. 6), all'emissione di assegni bancari e postali (art. 8), ai reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (art. 9). Sono, inoltre, direttamente abrogate talune norme penali, tra le quali si segnalano (art. 18) l'oltraggio a pubblico ufficiale, la sfida a duello e la mendicizia; è disposta la perseguibilità a querela del furto (tranne che in talune ipotesi aggravate, v. art. 12).

Come accennato, la legge di cui trattasi trae le mosse dalla riconosciuta pletoricità della legislazione penale, tale da non consentire se non in astratto l'adempimento dell'obbligo di conoscenza previsto dallo stesso codice penale (v. art. 5) e dalla riconosciuta inattualità di talune disposizioni facenti parte di tale ramo dell'ordinamento. Non può peraltro sottacersi che accanto all'esigenza di adeguamento del sistema sanzionatorio penale, il provvedimento in esame si fa strumento della pressante necessità di deflazionare il carico di lavoro degli uffici giudiziari, le cui funzioni sono spesso paralizzate dall'ingombrante fardello della *parva iustitia*. Si rammenta, infine, che il procedimento di depenalizzazione dovrà essere completato con l'emanazione dei relativi decreti legislativi delegati da parte del Governo (da presentarsi alle Camere entro sei mesi dall'emanazione della legge per quelli relativi ai citati articoli da 3 a 8, ed entro otto mesi dal medesimo termine iniziale per i provvedimenti relativi alle imposte e all'Iva nonché alle sanzioni alternative alla detenzione).

Sempre in materia penale occorre, infine, rammentare che sono all'esame del Parlamento, presso la Commissione giustizia della Camera, alcune significative iniziative legislative, tra le quali occorre citare almeno la pdl A.C. 4579, che prevede disposizioni per contrastare i fenomeni di violenza che si verificano in occasioni di manifestazioni sportive e il ddl A.C. 5925, recante le misure in cui si compendia il cosiddetto «pacchetto sicurezza», ossia quelle misure destinate a contrastare la criminalità diffusa, tra le quali si segnalano sinteticamente l'assimilazione dello scippo alla rapina, l'introduzione del reato di violazione di domicilio a scopo di impossessamento di cose altrui, l'incremento delle possibilità di utilizzazione del giudizio direttissimo nonché un maggior spazio temporale concesso per le indagini alla autorità di pubblica sicurezza prima di dover informare quella giudiziaria.

Procedura penale

Le tematiche relative al rito penale sono senz'altro quelle sulle quali è maggiormente appuntata oggi l'attenzione dell'opinione pubblica in materia di giustizia.

Il particolare rilievo assunto da tale settore deriva, oltre che da ragioni contingenti, dalla rivoluzione costituita dall'introduzione nel nostro ordinamento del rito accusatorio in luogo di quello inquisitorio. Ad oltre dieci anni di distanza dalla riforma, sembra infatti essere ormai acquisita da parte di tutti la necessità di strutturare in maniera più definita alcuni principi cardine che improntano tale modello processuale, primo tra tutti quello di una effettiva parità tra accusa e difesa.

Anche in questo settore la recente attività del Parlamento non ha mancato di affrontare i problemi più scottanti, tra i quali quello relativo alla possibilità concreta per la difesa di svolgere indagini. È infatti all'esame della Commissione giustizia del Senato, dopo essere già stato approvato dalla Camera, l'A.S. 3979 (già A.C. 850 e abb.), che ha lo scopo di assicurare il pieno esercizio della funzione difensiva anche in questo delicato e fondamentale aspetto, nell'ambito del quale, allo stato, la sproporzione di mezzi tra accusa e difesa appare macroscopico.

Nella stessa linea si pone, inoltre, la revisione costituzionale che viene sinteticamente e comunemente definita «giusto processo», ora in seconda lettura al Senato, mediante la quale vengono introdotti nel dettato costituzionale i principi che informano non il solo processo accusatorio, ma il genere «processo», e assicurano *per tabulas* un quadro di garanzie coerente con le convenzioni internazionali. Tali garanzie, peraltro, appaiono a molti già assicurate dalla vigente legislazione ma è senz'altro cosa diversa porle a parametro di legittimità costituzionale, e ciò prescindendo

dalla considerazione secondo la quale il Costituente aveva in mente il processo penale inquisitorio, né altrimenti poteva essere nell'Italia di cinquanta anni fa.

Giustizia civile

Il campo della giustizia civile è forse quello che maggiormente incide sulla vita e gli interessi immediati della stragrande maggioranza dei cittadini. Anche in questo settore il Parlamento è recentemente intervenuto in tema di espropriazione forzata, ossia di quella particolare procedura che assicura in concreto la realizzazione dei diritti e che troppo spesso si trascina per anni vanificando in tal modo l'interesse perseguito e, come sempre accade con le lungaggini giudiziarie, allontana i cittadini dallo Stato e diminuisce la loro fiducia nella sua capacità di rendere giustizia.

Proprio per ovviare a tali inconvenienti è intervenuta la legge 3 agosto 1998, n. 802, «Norme in tema di espropriazione forzata e di atti affidabili ai notai» che in sostanza si propone lo scopo di rendere più celeri le procedure esecutive fissando termini certi e decadenze ed affidando ai notai l'espletamento di rilevanti funzioni nell'ambito delle procedure stesse.

Un altro provvedimento di particolare rilievo e interesse sociale è stato la ratifica ed esecuzione della *Convenzione per la tutela dei minori* e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993 (L. 31 dicembre 1998, n. 476) che ha anche apportato modifiche alla L. n. 184 del 1983 in tema di adozione di minori stranieri. Si tratta di un settore particolarmente delicato nel quale il provvedimento in questione, in un quadro di collaborazione internazionale, ha inteso contemperare le giuste aspirazioni di chi desidera adottare un bambino con le preminenti esigenze di quest'ultimo.

Tra gli altri provvedimenti in materia occorre segnalare la recente approvazione, da parte della Camera, di un provvedimento in materia di cancellazione dagli elenchi dei protesti cambiari, che risponde ad una esigenza particolarmente avvertita dagli operatori commerciali — e non solo —. Il testo è ora stato trasmesso al Senato (A.S. 4151) per l'esame da parte dell'altro ramo del Parlamento.

Occorre segnalare, infine, che è all'esame della Commissione giustizia un provvedimento (A.C. 5979), già approvato dal Senato, recante misure contro la violenza nelle relazioni familiari. Con tale provvedimento, tra l'altro, si intende introdurre un significativo istituto, quello dell'ordine di allontanamento, la cui mancanza determina oggi il protrarsi di gravi situazioni di tensione e violenza in rapporti familiari o di convivenza ormai deterioratisi.

Ordinamento giudiziario

Si tratta di uno dei settori di maggior interesse e nel quale si è più incisivamente ed efficacemente intervenuto negli ultimi tempi. Le ragioni di tale particolare interesse risiedono in quanto già illustrato in premessa. L'ordinamento giudiziario struttura in via immediata e diretta, infatti, la macchina destinata a dar risposta al bisogno di giustizia della società civile ed in questo settore si è anzitutto proseguito lungo le direttrici già tracciate con l'istituzione del giudice di pace e l'introduzione del giudice unico di primo grado.

Al riguardo occorre anzitutto segnalare che è all'esame dell'altro ramo del Parlamento, in seconda lettura, l'attribuzione al giudice di pace di competenze in materia penale (A.S. 3160); anche questo provvedimento si pone nell'ottica di rendere più agile l'esercizio della giurisdizione, assicurando una pluralità di risposte calibrata sulla gravità dei fatti all'esame del giudice.

È inoltre recentissima l'approvazione del D.L. n. 145 del 1999 in materia di giudice unico di primo grado. In occasione di tale provvedimento, che principalmente rinvia al 2 gennaio 2000 l'introduzione dell'istituto in questione, in materia penale, si è peraltro potuta registrare, come è ben noto, una larga convergenza di tutte le forze parlamentari sulla validità dell'istituto stesso, la cui ragion d'essere non è stata posta in discussione.

Altri recenti provvedimenti in materia di ordinamento giudiziario, meno noti ma forse non meno significativi, hanno rappresentato altrettanti sforzi per adeguare la struttura stessa alle esigenze di una società moderna. Ci si riferisce, in particolare, alla L. 5 agosto 1998, n. 303, «Nomina di professori universitari e di avvocati all'ufficio di consigliere di Cassazione, in attuazione dell'articolo 106, terzo comma, della Costituzione» che attua, ad oltre cinquanta anni dall'approvazione della Carta costituzionale, una disposizione diretta ad arricchire di diverse esperienze il giudice della legittimità, in un quadro di comune cultura della giurisdizione che appartiene a tutti gli operatori del diritto ed alla L. 5 maggio 1999, n. 155, «Delega al Governo per l'istituzione di nuovi tribunali e per la revisione dei circondari di Milano, Roma, Napoli, Palermo e Torino». Tale legge si innesta sul tronco della riforma del giudice unico di primo grado e ridisegna la geografia giudiziaria, già in parte riscritta dal decreto legislativo n. 51 del 1998, e si fa carico dei gravi problemi, principalmente riconducibili alle dimensioni dei tribunali citati che si riflettono sul carico di lavoro e sulla razionalità dello stesso, con evidenti effetti sull'ordinato svolgimento della funzione di rendere giustizia.

Connesse, infine, alle tematiche testé richiamate, sono le iniziative in materia di conciliazione e arbitrato all'esame della Commissione giustizia (A.C. 614 e abb.), che, nella prospettiva accennata in premessa, intendono favorire mezzi di composizione delle controversie alternativi alla giurisdizione.

Ordinamento penitenziario

In materia occorre in primo luogo segnalare la recentissima approvazione della L. 2 luglio 1999, n. 231, «Disposizioni in materia di esecuzione della pena e di misure cautelari nei confronti dei soggetti affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria». Si tratta di un provvedimento che intende realizzare un delicato equilibrio tra le ineludibili esigenze di difesa sociale e il principio costituzionale che vieta trattamenti contrari al senso di umanità, incedendo quindi su una problematica quant'altre mai assegnata alla responsabilità della politica.

È stata, inoltre, recentemente approvata, da parte della Commissione giustizia, la proroga al 31 dicembre 2000 dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, che prevede un particolare regime carcerario per detenuti caratterizzati da particolare pericolosità e che scade il 31 dicembre 1999. Il provvedimento passa ora all'esame del Senato.

Si rammenta infine che nell'ambito della Commissione giustizia è costituito un comitato per l'esame dei problemi penitenziari, che ha recentemente presentato una relazione, ora all'esame della Commissione stessa.

L'attività parlamentare svolta nel settore degli affari esteri può essere ricondotta, anche in quest'ultimo anno, a due filoni principali: la ratifica di accordi internazionali ed il finanziamento di attività connesse ai rapporti esterni dell'Italia (come, ad esempio, la partecipazione finanziaria ad organismi nazionali e sovranazionali).

In particolare sotto il primo profilo, è proseguito il consistente impegno del Parlamento nell'autorizzazione alla ratifica di accordi e trattati internazionali, che ha consentito di colmare quel *gap* temporale che, fino a qualche anno fa, caratterizzava il settore e che rendeva l'Italia cronicamente ritardataria negli adempimenti convenzionali. Solo nell'ultimo anno, infatti, il Parlamento ha approvato 66 leggi di ratifica di trattati internazionali, che costituiscono il 35% del totale di leggi approvate.

Una prima distinzione in questo settore può essere operata tra ratifiche di trattati multilaterali, riconducibili per lo più alle organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene, e le ratifiche di accordi bilaterali, che tendono a sviluppare ed approfondire i rapporti in diversi campi tra il nostro ed altri singoli paesi.

Trattati multilaterali

Per quanto riguarda i trattati multilaterali, un rilievo a sé stante hanno quelli che derivano dall'appartenenza all'Unione europea e che riguardano, da un lato, il completamento della disciplina giuridica delle organizzazioni comunitarie, dall'altro la costruzione di quadri giuridici di riferimento tra l'Unione europea e paesi terzi. In quest'ultimo settore, sono state approvate le leggi di ratifica dei protocolli agli accordi di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea ed alcuni paesi dell'Europa orientale (Federazione russa, Moldavia e Ucraina). Tali protocolli si sono resi necessari al fine di rendere Parte degli accordi stessi i tre paesi (Austria, Svezia e Finlandia) divenuti membri dell'Unione il 1° gennaio 1995.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, avvenuta a fine maggio di quest'anno, anche gli Accordi di Schengen fanno ormai parte integrante delle politiche dell'Unione europea. In tale ambito il Parlamento ha approvato la legge di ratifica del Protocollo recante modifica degli articoli 40, 41 e 65 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (L. 47 del 18 febbraio 1999), necessario appunto al fine di recepire nell'Accordo gli sviluppi avvenuti in sede di Unione europea; nonché la legge di ratifica dell'adesione di Danimarca, Svezia e Finlandia agli accordi di Schengen (L. 198 del 27 maggio 1999) e quella dell'accordo di cooperazione dei paesi Schengen con Norvegia e Islanda (L. 197 del 27 maggio 1999). Con le ultime due leggi citate, lo spazio di libera circolazione delle persone non solo è stato esteso ai tre nuovi membri dell'Unione europea ma, tramite il citato accordo di cooperazione con Norvegia ed Islanda, è stato integrato in ambito Schengen il preesistente accordo dell'Unione nordica sulla soppressione del controllo dei passaporti alle frontiere nordiche comuni.

Ancora all'appartenenza all'Unione europea è riconducibile il Protocollo relativo ai privilegi e alle immunità di EUROPOL (L. 182 del 7 giugno 1999), che ha completato la disciplina dell'organismo europeo di polizia, afferente al terzo pilastro dell'Unione (giustizia ed affari interni).

Restando nel campo multilaterale, una serie di trattati approvati nell'ultimo anno possono essere ricondotti al settore dei diritti umani, sia per quanto riguarda la disciplina convenzionale elaborata in seno al Consiglio d'Europa — Protocolli n. 1 e n. 2 alla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (L. 467 del 15 dicembre 1998) e Carta sociale europea riveduta (L. 30 del 9 febbraio 1999) —; sia per quanto riguarda l'elaborazione di strumenti convenzionali in ambito Nazioni Unite.

In quest'ultimo contesto si colloca uno degli atti più significativi adottati recentemente dalla comunità internazionale, ossia lo Statuto istitutivo della Corte penale internazionale (L. 476 del 31 dicembre 1998) che, come si ricorderà, fu adottato dalla Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite a Roma il 17 luglio 1998. L'Italia, che è stata tra i paesi più attivi nella predisposizione di questo importante strumento, è stata anche tra i primi a ratificarlo. Va altresì ricordato, in questo ambito, l'Accordo per l'esecuzione delle sentenze del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (L. 207 del 7 giugno 1999).

Ancora al settore dei diritti umani può essere ricondotta la Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale e modifiche alla L. 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri (L. 232 del 12 luglio 1999), che ha posto una disciplina internazionale, correggendo altresì quella nazionale, nel delicato campo delle adozioni.

Altro settore di grande rilievo in campo multilaterale è quello del disarmo, in cui il Parlamento ha ancora una volta confermato e rafforzato l'impegno che il Governo italiano ha mantenuto nelle sedi internazionali preposte.

Il Trattato sulla messa al bando totale degli esperimenti nucleari (L. 484 del 15 dicembre 1998), sottoscritto da oltre 150 paesi tra cui le 5 potenze nucleari, rappresenta un importante tassello del processo di disarmo nucleare, vietando a tutti gli Stati contraenti le esplosioni nucleari di qualunque tipo e predisponendo, ai fini della sua corretta attuazione, un dettagliato sistema di verifiche.

La legge di ratifica della Convenzione sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione (L. 106 del 26 marzo 1999), ha segnato un'ulteriore, importante passo nell'abolizione di questo odioso strumento di morte. Come già era avvenuto nell'approvazione della L. n. 374 del 1997, anche in occasione della ratifica di questa Convenzione, il Parlamento ha registrato una straordinaria compattezza, dimostrando ancora una volta di considerare il diritto umanitario una priorità. L'autorizzazione alla ratifica ha inoltre rappresentato un'occasione per migliorare la citata L. n. 374.

Un ultimo settore di rilievo nel campo multilaterale è quello relativo alla tutela ambientale. Due provvedimenti hanno riguardato la tutela del Mar Mediterraneo: Atto finale della Conferenza dei plenipotenziari sulla Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento (L. 175 del 27 maggio 1999) e Emendamenti al Protocollo di Atene del 1980, relativo alla protezione del Mar Mediterraneo contro l'inquinamento di origine tellurica (L. 193 del 27 maggio 1999); altrettanti la lotta all'inquinamento da idrocarburi; Convenzione sulla preparazione, la lotta e la cooperazione in materia di inquinamento da idrocarburi (L. 464 del 15 dicembre 1998) e Protocolli emendativi delle Convenzioni del 1969 e del 1971 concernenti, rispettivamente, la responsabilità civile per i danni derivanti dall'inquinamento da idrocarburi e l'istituzione di un Fondo internazionale per l'indennizzo dei medesimi danni (L. 177 del 27 maggio 1999).

Resta da segnalare, nel settore multilaterale, la ratifica dell'Atto finale della Conferenza diplomatica per l'adozione del progetto di Convenzione dell'UNIDROIT sul ritorno internazionale dei beni culturali rubati o illecitamente esportati (L. 213 del 7 giugno 1999).

Accordi bilaterali

Anche nel settore bilaterale, è proseguita intensamente l'attività parlamentare di ratifica di accordi tendenti a sviluppare ed approfondire i rapporti in diversi campi tra il nostro ed altri singoli paesi.

Alcuni di tali accordi hanno posto un quadro giuridico di riferimento con Stati di recente costituzione, come nel caso degli accordi di amicizia e collaborazione con il Kazakistan e l'Uzbekistan mentre gli altri hanno prevalentemente riguardato settori specifici.

In particolare si ricorda lo sforzo di espandere la conoscenza della cultura del nostro paese, venendo incontro ad una richiesta diffusa in molti paesi, attraverso gli accordi di collaborazione culturale, scientifica e tecnologica con Lettonia, Brasile, Georgia, Etiopia, Uzbekistan, Tunisia, Estonia, Slovenia, Albania e Moldavia. In un settore contiguo vanno collocati gli accordi sulla coproduzione cinematografica con Canada e Portogallo, nonché quelli sul riconoscimento titoli di studio con Svizzera e Argentina.

Si collocano invece nel settore economico-commerciale gli accordi sulla promozione e protezione degli investimenti, dove le ratifiche hanno riguardato accordi con Kenya, Sudafrica, Lettonia, Macedonia, Georgia, Uzbekistan e Uganda; quelli sulle doppie imposizioni, con accordi riguardanti Sudafrica, Vietnam e Lituania; l'accordo di cooperazione economica con l'Eritrea; ed infine quello di cooperazione turistica con il Marocco.

Sono stati inoltre recentemente conclusi dal nostro paese una serie di accordi in materia di difesa, rivolti prevalentemente ai paesi dell'Europa centro-orientale che hanno aderito al programma della NATO Partnership for peace. In tale ambito, nell'ultimo anno il Parlamento ha ratificato accordi con Albania, Slovenia e Repubblica ceca.

Rimangono da segnalare gli accordi sulla sicurezza sociale con Australia, Croazia e Slovenia, di rilevante interesse per le comunità italiane presenti in quei paesi, e quelli di assistenza giudiziaria in materia penale con Perù e Bolivia.

Altre leggi ordinarie

Nel settore degli affari esteri, l'attività di legislazione ordinaria del periodo considerato non ha riguardato la predisposizione di discipline o riforme di settore, bensì si è prevalentemente concentrata sul sostegno economico ad attività ed enti, nazionali e sovranazionali, di rilievo internazionale.

Per quanto riguarda le attività svolte in ambito nazionale, si ricorda il finanziamento delle attività del Comitato nazionale dei diritti umani (L. n. 80 del 19 marzo 1999), che ha il compito di curare l'attività italiana in questo campo, anche mantenendo i rapporti con i preposti organismi internazionali; il provvedimento recante disposizioni in materia di finanziamenti del Ministero degli affari esteri alle iniziative di cooperazione allo sviluppo svolte da università e da organizzazioni non governative

(L. n. 95 del 13 aprile 1999), che ha consentito di riattivare l'erogazione di contributi agli enti impegnati nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo; nonché la Concessione di un contributo volontario all'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) (L. n. 111 del 13 aprile 1999).

Va infine segnalata l'autorizzazione di spesa per l'acquisto, la ristrutturazione e la costruzione di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche e di uffici consolari, nonché di alloggi per il personale (L. n. 477 del 31 dicembre 1998).

Quanto invece all'ambito sovranazionale, è proseguito anche quest'anno l'impegno parlamentare relativo alla partecipazione dell'Italia agli organismi finanziari multilaterali.

In particolare, si ricorda la L. n. 404 del 19 novembre 1998 che ha autorizzato la partecipazione italiana alla ricostituzione delle risorse di diversi organismi finanziari internazionali multilaterali; la L. n. 33 del 18 febbraio 1999, relativa all'accettazione del quarto emendamento allo Statuto del Fondo monetario internazionale e all'aumento della quota di partecipazione dell'Italia al Fondo medesimo; ed infine la L. n. 38 del 22 febbraio 1999, che ha autorizzato la partecipazione italiana alla XI ricostituzione delle risorse dell'IDA (International Development Association).

In questo stesso settore va collocato l'unico provvedimento d'urgenza esaminato nel periodo considerato dalla Commissione esteri, il D.L. 25 gennaio 1999, n. 7, recante disposizioni urgenti per la partecipazione dell'Italia agli interventi del Fondo monetario internazionale per fronteggiare gravi crisi finanziarie dei paesi aderenti (L. 74 del 25 marzo 1999).

DIFESA

L'attività svolta dal Parlamento in questo settore, nel corso dell'ultimo anno, si è concentrata sostanzialmente su due aspetti: la partecipazione alle iniziative in corso in ambito internazionale e la prosecuzione del processo di trasformazione dell'assetto normativo ed organizzativo dell'amministrazione della Difesa.

Per quanto concerne il primo aspetto, l'attività parlamentare si è inserita in un contesto caratterizzato dalle recenti crisi internazionali, che hanno chiamato in causa l'Italia in ragione della sua partecipazione al sistema di alleanza atlantica, nello stesso momento in cui si avvia, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, un progressivo percorso di avvicinamento ad un sistema integrato di difesa europea.

Per quanto concerne il secondo aspetto, le iniziative realizzate si sono inserite nel quadro già ampiamente tracciato dall'introduzione del «nuovo modello di difesa», delineato agli inizi degli anni '90, che ha prodotto una riforma strutturale della Difesa ormai in via di completamento.

Missioni internazionali (la crisi del Kosovo)

I profondi mutamenti verificatisi nello scenario internazionale nel corso degli ultimi anni e, soprattutto, la recente crisi del Kosovo, hanno determinato l'esigenza di garantire, in attuazione di impegni internazionali, la partecipazione italiana ad operazioni per il mantenimento della pace e dell'ordine pubblico, in aree caratterizzate da fenomeni di grave instabilità. In tal senso, il Parlamento ha contribuito a tali iniziative sotto due distinti profili: per un verso, mediante lo svolgimento di dibattiti politici, anche ai fini della definizione di indirizzi al Governo; per altro verso, tramite l'adozione di specifici provvedimenti normativi.

Sotto il primo profilo, per quanto concerne l'attività della Camera, i momenti di maggiore rilievo sono stati rappresentati dai dibattiti sulla crisi in Kosovo.

Si ricordano in particolare la discussione in Assemblea del 26 marzo 1999 sulle comunicazioni del Governo in merito all'avvio delle operazio-

ni militari in Kosovo; le audizioni dei Ministri degli Esteri e della Difesa presso le Commissioni riunite III e IV di Camera e Senato sull'andamento della crisi (31 marzo e 9 aprile 1999); la discussione in Assemblea del 6 aprile 1999 sulla situazione nell'area interessata dal conflitto; nonché la discussione sulle comunicazioni del Governo rese in Assemblea sugli sviluppi della crisi nei Balcani (13 aprile 1999).

Sotto il secondo profilo, l'attività parlamentare si è concentrata sull'adozione di provvedimenti legislativi destinati a disciplinare la partecipazione italiana alle diverse missioni internazionali. In questo campo, anche in virtù dell'urgenza di tali adempimenti, si è fatto ricorso esclusivamente all'emanazione di una serie di decreti-legge, convertiti in legge dalle Camere.

Il D.L. 29 gennaio 1999, n. 12, convertito con modificazioni dalla L. 29 marzo 1999, n. 77, ha autorizzato la partecipazione di un contingente militare alla missione umanitaria in Kosovo di osservatori dell'OSCE, in attuazione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU n. 1203/1999, nonché l'invio in Macedonia di un contingente nell'ambito dell'operazione NATO di appoggio alla missione in Kosovo. Il D.L. 21 aprile 1999, n. 110, convertito con modificazioni dalla legge 18 giugno 1999, n. 186, ha disposto la proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali nei territori della ex Jugoslavia, in Albania e ad Hebron, autorizzando altresì l'invio di un contingente di militari dislocati in Macedonia per le operazioni di pace nel Kosovo, al fine di organizzare campi di accoglienza e ospedali da campo, regolare l'afflusso e la distribuzione degli aiuti umanitari e favorire il processo di reinserimento dei profughi nel loro paese. Il D.L. 17 giugno 1999, n. 180, il cui disegno di legge di conversione è stato approvato dalla Camera il 13 luglio 1999 ed è in corso di esame al Senato, oltre a prorogare la partecipazione italiana a missioni internazionali nei territori della ex Jugoslavia, in Albania e ad Hebron, ha autorizzato l'invio di un ulteriore contingente di militari per le operazioni in Kosovo.

Riforma dello strumento militare

Nell'ambito del processo di ridefinizione degli strumenti destinati ad assolvere alle funzioni di difesa e di sicurezza, la Camera ha avviato una riflessione generale sulla revisione del modello di difesa nazionale ed europeo, che ha trovato un importante momento di confronto nella discussione svoltasi in Assemblea sull'abolizione della leva obbligatoria e sull'individuazione di nuovi moduli di difesa. La discussione, iniziata nella seduta del 8 marzo 1999, è proseguita nella seduta del 13 luglio 1999, concludendosi con la votazione di una serie di atti di indirizzo, che impe-

gnano il Governo a verificare le condizioni per la transizione verso un esercito di natura professionale.

In coerenza con tali orientamenti, l'attività parlamentare si è sviluppata lungo tre tipologie di intervento, che concorrono al perseguimento dell'obiettivo della riforma dello strumento militare nel suo complesso:

– *servizio militare volontario femminile*. Il Senato ha approvato con alcune modifiche, nella seduta del 21 luglio 1999, il progetto di legge già approvato, nel luglio 1998, dalla Camera, che conferisce alle cittadine italiane la facoltà di partecipare, su base volontaria, ai concorsi per il reclutamento di ufficiali, sottufficiali e militari di truppa nei ruoli delle tre Forze armate e del Corpo della Guardia di finanza, delegando il Governo a disciplinare reclutamento, stato giuridico, avanzamento del personale femminile;

– *servizio militare volontario e professionale*. Nella seduta del 30 giugno 1999 la Commissione Difesa della Camera ha adottato il testo unificato delle diverse proposte di legge di riforma organica della leva. Il testo prevede l'introduzione di un esercito di natura volontaria e professionale, nell'ottica del progressivo abbandono della leva obbligatoria;

– *riforma della leva obbligatoria*. La Commissione Difesa della Camera, nella seduta del 23 giugno 1999, ha adottato un testo unificato delle proposte di legge che, in attesa della transizione verso il predetto sistema volontario, intendono introdurre modifiche alla disciplina vigente sul servizio obbligatorio di leva.

Riforma organizzativa dell'amministrazione della Difesa

In questo settore è continuato il processo di riordino, già avviato con l'approvazione all'inizio della XIII legislatura della legge di riforma dei vertici militari (L. n. 25 del 1997), che ha posto le condizioni per la riorganizzazione in chiave interforze delle Forze armate, e con l'attuazione delle deleghe per la riforma strutturale del settore e il riordino del personale civile e militare della difesa, contenute nei provvedimenti collegati alle leggi finanziarie per il 1996 e il 1997.

In particolare, il Governo ha adottato in via preliminare lo schema di regolamento che attua la citata legge sui vertici militari, sul quale le Commissioni Difesa della Camera e del Senato hanno entrambe espresso il proprio parere nelle sedute del 30 giugno 1999. Il regolamento, diretto a disciplinare la ristrutturazione dei vertici militari ed amministrativi del Ministero della difesa, nonché degli enti ed organismi ad essi collegati, realizzerà, una volta emanato in via definitiva, un'organica riforma strutturale.

È stato poi definitivamente approvato dal Senato, il 21 luglio 1999, il provvedimento collegato alla manovra finanziaria per il 1999, già approvato dalla Camera nella seduta del 24 marzo 1999, che reca, tra le altre norme, una serie di disposizioni per il personale militare del Ministero della difesa. Tra di esse assumono particolare rilievo due deleghe conferite al Governo: la prima concerne l'adozione di disposizioni correttive dei decreti legislativi 12 maggio 1995, n. 196, 28 novembre 1997, n. 464 e 30 dicembre 1997, n. 490, che hanno avviato una rilevante opera di ristrutturazione dell'organizzazione della difesa, ridisegnando la disciplina del reclutamento, dello stato e dell'avanzamento del personale non direttivo; la seconda prevede la disciplina di un programma pluriennale di costruzione di alloggi per il personale militare.

Alla riforma delle procedure contrattuali di acquisto di beni e servizi del Ministero, mediante lo snellimento delle relative fasi e la revisione degli organi consultivi e di collaudo, ha infine provveduto il D.lgs. 28 dicembre 1998, n. 496.

Risorse dell'amministrazione della Difesa

La gestione delle risorse economiche e strutturali costituisce uno dei passaggi essenziali per l'acquisizione di risorse finanziarie in grado di far aumentare il rapporto tra investimenti per la Difesa e PIL, che risulta attualmente tra i più ridotti all'interno dei Paesi dell'Unione europea. In questo contesto, assume particolare rilievo la legge 23 dicembre 1998, n. 448, il cui articolo 44 ha disposto la continuazione del programma di dismissioni dei beni immobili del Ministero della Difesa, già avviato con il provvedimento collegato alla manovra finanziaria per il 1997.

Per seguire con attenzione tale processo, la Commissione Difesa della Camera ha peraltro svolto, nel corso del 1999, una importante indagine conoscitiva sulla materia, che si è concretamente avviata, con la prima audizione, il 13 gennaio 1999, e si è conclusa nel luglio 1999. Obiettivo dell'indagine era quello di valutare lo stato di attuazione del programma di dismissioni, che dovrebbe garantire un congruo flusso di entrate da destinare ad investimenti per l'amministrazione della Difesa (pari a 1.400 miliardi). Il suo svolgimento ha consentito di far emergere alcuni aspetti problematici del processo in atto e di individuare le soluzioni praticabili per risolvere tali problemi.

Altri provvedimenti approvati

La Commissione Difesa della Camera, nella seduta del 14 luglio 1999, ha approvato definitivamente, in sede legislativa, due provvedimenti (non

ancora pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*) riguardanti rispettivamente la concessione a titolo onorifico del grado di sottotenente ad una particolare categoria di allievi ufficiali e l'uso della bandiera nazionale per l'Associazione dei Cavalieri di Malta.

È stata poi licenziata per l'Assemblea la proposta di istituzione di una Commissione d'inchiesta sulla strage del Cermis (7 luglio 1999).

La Camera ha infine approvato il 26 maggio 1999 (e trasmesso al Senato) una proposta di legge diretta a disincentivare l'esodo dei piloti militari dall'amministrazione della Difesa, nonché una proposta di legge finalizzata alla restituzione delle salme dei caduti in guerra.

BILANCIO

L'attività parlamentare nel settore del bilancio è stata caratterizzata, nel corso dell'ultimo anno, oltre che dall'esame delle manovre annuali e pluriennali di bilancio (che costituiscono l'elemento centrale del lavoro della V Commissione Bilancio), anche dall'analisi di alcuni aspetti di settore: si tratta, in particolare, dello sviluppo delle politiche per il Mezzogiorno e delle questioni attinenti alla finanza decentrata.

Manovra di finanza pubblica 1999-2001

La manovra di finanza pubblica per il triennio 1999-2001 ha comportato, oltre all'approvazione dei disegni di legge di bilancio e finanziaria, quella del collegato «Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo» (L. 23 dicembre 1998, n. 448), e successivamente del c.d. collegato ordinamentale «Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali» (L. 17 maggio 1999, n. 144), approvato in congiunta con la XI Commissione.

Quest'ultimo provvedimento ha completato la manovra insieme al c.d. collegato fiscale «Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale» (L. 13 maggio 1999, n. 133), approvato dalla VI Commissione.

Sia la L. n. 448/1998 che la L. n. 144/1999 recano numerose misure previste dal Patto sociale siglato nel dicembre 1998, volte a favorire lo sviluppo e l'occupazione: esse infatti integrano la normativa precedente con disposizioni agevolative (ad esempio la proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali e sgravi contributivi totali per un triennio per i nuovi assunti) e ordinamentali (ad esempio, quelle dirette all'attivazione più ampia degli strumenti della programmazione negoziata e al potenziamento dell'attività di programmazione, valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici).

Attività conoscitiva sulle politiche per il Mezzogiorno

L'adozione di specifiche misure di sviluppo si inserisce all'interno di un contesto più generale, che ha visto la Commissione Bilancio impegnata in un'attività conoscitiva incentrata sull'individuazione dei fattori che finora hanno ostacolato una crescita economica sostenuta con particolare riguardo al Mezzogiorno.

Da un lato infatti è stata portata a conclusione l'indagine conoscitiva su «L'utilizzazione delle risorse nazionali e comunitarie nelle aree depresse», svolta dal Comitato permanente per la programmazione e il riequilibrio economico territoriale; dall'altro sono state presentate in Commissione le conclusioni del Rapporto «Il Mezzogiorno nella politica generale del dopo Euro», redatto dal gruppo di lavoro coordinato dal professor Giuliano Amato nel periodo precedente al suo ingresso nel Governo.

Le conclusioni della complessiva attività conoscitiva e del dibattito politico che a questa ha fatto seguito si ritrovano nella Relazione approvata dalla Commissione nel giugno 1999 «Documento di programmazione economico-finanziaria e Mezzogiorno».

La Relazione rappresenta l'impegnativa conclusione di un lavoro importante e complesso svolto, nel corso di un intero anno, per la definizione sia di una nuova politica di sviluppo che avesse al centro il Mezzogiorno come priorità nazionale, che per l'aggiornamento delle procedure e dei contenuti della decisione di bilancio: la sintesi di questi due momenti – l'individuazione delle linee strategiche di politica economica e la definizione delle risorse necessarie a finanziare gli interventi per lo sviluppo, tenuto conto dei vincoli di finanza pubblica – si ritrova appunto nel documento di programmazione, la cui struttura e contenuto sono stati ridefiniti dalla Relazione medesima e dalla legge «Disposizioni in materia finanziaria e contabile» (L. 25 giugno 1999, n. 208).

DPEF 2000-2003

Una prima attuazione di quanto prefigurato nella Relazione e nella legge si ritrova nel DPEF 2000-2003, presentato alla fine di giugno 1999, che prefigura la complessiva manovra che troverà attuazione con i disegni di legge bilancio e finanziaria che il Governo presenterà nel mese di settembre.

La ridefinizione del ruolo strategico del DPEF — e lo spostamento dei tempi di presentazione dal 15 maggio al 30 giugno — si inserisce infatti in un contesto procedurale più ampio, profondamente modificato dalla L. n. 208/1999.

La legge, frutto di un lungo lavoro delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento che trova un primo momento di sintesi nel Documento del 18 marzo 1999 «Ipotesi di riforma di strumenti e procedure finanziarie e di bilancio», ha per oggetto numerose modifiche della

L. n. 468/1978 che riguardano, oltre al documento di programmazione economica e finanziaria, anche l'arricchimento del contenuto proprio della legge finanziaria e la soppressione del collegato di sessione; contestualmente sono fissati i tempi di presentazione (15 novembre) dei collegati ordinamentali, esaminati fuori dalla sessione di bilancio, e sono definite le caratteristiche del loro contenuto.

Finanza decentrata

La Commissione Bilancio ha svolto un'attività conoscitiva diretta ad approfondire le questioni attinenti alla finanza decentrata, che ruotano intorno alla questione del federalismo fiscale. Nell'ambito infatti dell'indagine conoscitiva sulle politiche di contenimento del deficit pubblico, sono stati ascoltati i rappresentanti delle regioni e degli enti locali, oltre che i rappresentanti del Governo e della Cassa Depositi e Prestiti, nell'intento di approfondire le tematiche relative all'autonomia finanziaria di tali soggetti anche alla luce delle nuove funzioni ad essi attribuite e in particolare quelle relative ai trasferimenti erariali, alla capacità impositiva all'indebitamento. Particolare attenzione è stata dedicata all'approfondimento delle questioni attinenti il finanziamento della spesa sanitaria e la formazione dei disavanzi, e l'attuazione del Patto di stabilità interno.

È stata inoltre approvata la L. 7 gennaio 1999, n. 2 recante «Disposizioni in materia di minori entrate delle regioni a statuto ordinario, a seguito della soppressione dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione (ARIET)».

Unione Economica e Monetaria

Il 1° gennaio 1999 ha avuto inizio la terza fase dell'Unione Economica e Monetaria, preceduta da un'intensa attività preparatoria, sia a livello più strettamente tecnico che normativo. Sotto tale aspetto, dopo l'emanazione nel corso del 1998 di due decreti legislativi di attuazione della legge delega n. 433/1997 — D.lgs. n. 43 (sull'adeguamento della legislazione nazionale alle disposizioni del Trattato CE in materia di politica monetaria e di Sistema europeo delle banche centrali, di cui la Banca d'Italia costituisce parte integrante) e D.lgs. n. 213 (introduzione dell'euro nell'ordinamento nazionale) — è stato emanato un decreto recante disposizioni correttive e integrative di quest'ultimo.

Privatizzazioni

L'attività della Commissione bilancio ha riguardato anche il tema delle privatizzazioni, su cui verte il disegno di legge delega per l'emanazione di un testo unico (A.C. 5601), tuttora all'esame della Commissione.

Riforma amministrativa

Per quanto riguarda infine la tematica concernente la riforma dei Ministeri, dopo l'unificazione dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio disciplinata dal D.lgs. n. 430/1997 e dai successivi regolamenti di attuazione, è stato emanato lo schema di decreto legislativo sulla riforma dell'organizzazione del Governo (ai sensi dell'art. 11, co. 1, lett. a) e articolo 12 della L. n. 59/1997), che prevede l'unificazione del Ministero del Tesoro e del Ministero delle Finanze nel nuovo Ministero dell'Economia e delle Finanze, attualmente all'esame della Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa.

Sempre questa Commissione ha esaminato gli schemi di decreto legislativo relativi al riordino di alcuni enti pubblici, emanati ai sensi degli articoli 11 e 12 della L. 59/1997, ed in particolare all'Istituto Poligrafico dello Stato (D.lgs. 21 aprile 1999, n. 116 recante «Riordino dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato ai fini della sua trasformazione in società per azioni, a norma degli articoli 11 e 14 della L. 15 marzo 1997, n. 59») e alla Cassa Depositi e Prestiti (lo schema di decreto legislativo è tuttora all'esame della Commissione).

La Commissione bilancio ha invece esaminato lo schema di delibera del CIPE relativa al trasferimento dei compiti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria del Comitato, prevista dall'articolo 1, comma 2, del D.lgs. n. 430/1997, come modificato dalla L. 144/1998, che prevede l'espressione del parere delle competenti Commissioni parlamentari.

FINANZE

La materia fiscale ha mantenuto, nel dibattito politico dell'ultimo anno, e conseguentemente nei lavori parlamentari, il rilievo particolarissimo acquisito a partire dall'inizio della Legislatura. Per un verso, infatti, non si è attenuato il flusso di provvedimenti adottati dal Governo per il completamento delle riforme avviate in base alle deleghe previste dalla L. 662/1996, e per l'altro, da parte dei gruppi di opposizione, si sono accentuati i toni polemici nei confronti degli interventi governativi. Le problematiche connesse al settore tributario hanno, quindi, acquisito le caratteristiche di vera e propria questione prioritaria, anche in ragione del perdurare della fase di stagnazione dell'economia italiana, in parziale contrasto con l'andamento di altri Paesi europei che hanno registrato, in particolare negli ultimi mesi, tassi di crescita significativamente più elevati.

Stato dei dibattiti in materia tributaria

La necessità di apportare ulteriori e più consistenti correttivi all'ordinamento tributario del nostro Paese è stata sottolineata con particolare enfasi, avendo alcune forze politiche sostenuto che l'eccessivo carico costituito dagli oneri fiscali e contributivi gravanti sulle imprese precluderebbe alle stesse la possibilità di crescere in misura sufficiente a consentire un apprezzabile allargamento della base occupazionale. Una consistente riduzione della pressione fiscale, con particolare riferimento al sistema delle imprese e al fattore lavoro, è stata quindi da più parti e con sempre maggiore insistenza sollecitata, non ritenendosi sufficienti i limitati interventi prospettati dal Governo al riguardo, da ultimo con il DPEF in corso di esame. A tali sollecitazioni l'Esecutivo ha risposto sottolineando che l'esigenza prioritaria di provvedere al risanamento della finanza pubblica non avrebbe, almeno fino allo scorso anno, lasciato spazi sufficienti per prospettare l'adozione di misure dirette a ridurre il gettito fiscale, sottolineando, allo stesso tempo, che il complesso processo riformatore in via di realizzazione, sarebbe, piuttosto, ispirato all'obiettivo di correggere di-

sfunzioni e iniquità, e ad eliminare gli effetti distorsivi prodotti dalla normativa preesistente. Allo stesso tempo, il Governo ha affermato che con il recupero di base imponibile precedentemente occultata, mediante i risultati che potranno assicurare le misure introdotte, nell'ambito della riforma, allo scopo di combattere l'evasione, si offrirebbe la possibilità di procedere a progressive riduzioni della pressione fiscale.

Non meno intenso è stato il dibattito circa l'esigenza di attenuare il carico tributario gravante sulle famiglie, con specifico riferimento ad alcune spese sostenute dalle stesse, quali quelle connesse all'istruzione scolastica e al mantenimento dei figli minori o di anziani conviventi a carico. Le richieste rivolte al Governo perché intervenisse al riguardo è stata, nel corso degli ultimi mesi, talmente insistente da indurre lo stesso Esecutivo a prospettare, nell'ambito del provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica per l'anno in corso, la L. 133/1999, il conferimento di una delega volta a destinare i maggiori proventi derivanti dal recupero di base imponibile alla riduzione del carico fiscale gravante sulle famiglie e sulle imprese.

Settore fiscale

Allo scopo specifico di verificare la ripartizione del carico tributario sui diversi fattori della produzione, la VI Commissione Finanze ha avviato una indagine conoscitiva, attualmente in corso di svolgimento, che si articola in numerose audizioni, e che intende verificare anche lo stato della situazione esistente in altri Paesi.

Un secondo elemento di discussione che ha caratterizzato il dibattito svoltosi nell'ultimo anno in sede parlamentare in materia fiscale è costituito dall'insistenza con la quale il Governo ha fatto ricorso allo strumento della delega legislativa per la revisione della disciplina di parti significative della normativa preesistente. La polemica sull'utilizzo delle deleghe ha riguardato diversi profili quali, in primo luogo, il rischio che per questa via il Parlamento venga sostanzialmente privato della sua competenza primaria nell'esercizio dell'attività legislativa in materia. Ciò non soltanto in considerazione del numero elevato delle deleghe conferite al Governo su iniziativa dello stesso e, nel caso specifico della L. 133/1999, analogamente a quanto era già avvenuto con la L. 662, nell'ambito di un provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica e, quindi, esaminato con tutti i vincoli imposti dalla procedura specificamente prevista per questa tipologia di provvedimenti. Occorre, inoltre, ricordare che da parte dei gruppi di opposizione si è osservato che le modalità adottate per l'esame dei provvedimenti attuativi della L. 662 non si sarebbero dimostrate adeguate a consentire al Parlamento lo svolgimento di una approfondita istruttoria, in

primo luogo a causa di una certa carenza di elementi di valutazione nelle relazioni di accompagnamento agli schemi di decreto trasmessi, alla mancata previsione di una accurata verifica dei profili finanziari, con particolare riferimento agli effetti sul gettito delle varie disposizioni introdotte, qual è quella che viene svolta per i progetti di legge presso la Commissione Bilancio, né a garantire un apprezzabile riscontro, nei testi approvati in via definitiva dal Governo, dei pareri espressi.

Tali rilievi si sono tradotti in un approfondito confronto, che ha trovato eco anche sulla stampa specializzata, sulla stessa scelta di demandare alla competenza di apposita Commissione bicamerale qual è, appunto, quella istituita in base alla citata L. 662, l'esame dei provvedimenti attuativi delle deleghe, in considerazione dei vincoli inevitabilmente determinati dal carattere transitorio della stessa e dalla disponibilità di poteri limitati, rispetto alle Commissioni permanenti, esaurendosi le sue funzioni nell'espressione dei pareri e nella possibilità di cui, peraltro, tale Commissione si è costantemente avvalsa, di effettuare audizioni informali. Ne è derivata la preoccupazione di un forte ridimensionamento dell'incidenza del Parlamento nell'attività legislativa in materia tributaria. I timori e le preoccupazioni richiamate sono più recentemente stati condivisi anche da alcuni settori della maggioranza, in relazione al conferimento, previsto nel testo originariamente presentato dal Governo della L. 133/99, di ulteriori deleghe, con l'attribuzione alla medesima Commissione bicamerale della competenza dell'esame dei relativi provvedimenti di attuazione. Nel corso dell'esame parlamentare del provvedimento, sono state, pertanto, apportate significative modifiche al testo governativo trasferendo alle competenti Commissioni permanenti larga parte delle materie oggetto delle norme di delega.

Rilievi critici sono stati mossi all'Esecutivo anche per quanto concerne il consistente ricorso alla delegificazione, tradottosi nel rinvio a regolamenti attuativi e, più frequentemente, a decreti ministeriali, per la definizione di aspetti di rilievo nell'ambito delle riforme prospettate. In particolare, in alcuni dei pareri espressi dalle Commissioni permanenti è stata segnalata l'opportunità di ricondurre nell'ambito degli stessi decreti legislativi, o quantomeno a provvedimenti del Ministro, piuttosto che a decreti dirigenziali, la definizione di questioni che non sempre possono definirsi di mero dettaglio. L'esigenza di ricondurre presso le Commissioni permanenti l'esame dei diversi provvedimenti adottati in materia fiscale è stata sostenuta, oltre che per riequilibrare il rapporto tra Governo e Parlamento nell'esercizio dell'attività legislativa, anche allo scopo di garantire una maggiore coerenza e organicità nell'intervento legislativo. L'obiettivo da ultimo richiamato, vale a dire quello di pervenire ad un assetto normativo più meno dispersivo in materia tributaria ha trovato riscontro, oltre che in alcune disposizioni contenute nel disegno di legge concernente

lo «Statuto dei diritti del contribuente», approvato in sede referente in seconda lettura dalla VI Commissione finanze, nella previsione, nell'ambito della citata L. 133/1999, di una delega specificamente diretta a consentire l'emanazione di testi unici, che accorpino, anche in un codice tributario, le disposizioni vigenti, in modo da eliminare duplicazioni ed armonizzare le diverse disposizioni introdotte. In effetti, sotto questo profilo, va considerato che, a prescindere dalla coerenza che sostiene l'impianto complessivo delle riforme sin qui adottate, il susseguirsi pressoché incessante di modifiche di notevole portata ha ingenerato, nell'ultimo triennio, incertezze e difficoltà nei contribuenti, e fatto emergere non poche difficoltà in sede di attuazione, anche a causa dei ritardi, da parte dell'amministrazione finanziaria, a provvedere ad alcuni necessari adempimenti, fra i quali vanno segnalati quelli, che hanno suscitato diffuse proteste, registrati nella predisposizione dei modelli delle dichiarazioni.

Il disegno di legge sulla Statuto dei diritti del contribuente, tra le altre cose, limita l'adozione di norme interpretative in materia tributaria escludendo, in linea generale, l'adozione di disposizioni con effetto retroattivo, stabilendo altresì l'obbligo dell'amministrazione finanziaria di assicurare la più ampia conoscenza delle disposizioni vigenti tra i contribuenti e provvede, inoltre, all'estensione dell'utilizzo dell'istituto dell'interpello e alla costituzione del Garante del contribuente, al quale possono essere inviate segnalazioni.

L'utilizzo massiccio dello strumento della delega ha comportato un parziale ridimensionamento dell'attività legislativa ordinaria, e in particolare una riduzione dei provvedimenti di legge di iniziativa parlamentare. Merita, al riguardo, rilevare che tutti i provvedimenti divenuti legge esaminati presso la VI Commissione Finanze sono di iniziativa governativa, e che soltanto in un caso ai disegni di legge sono state abbinate proposte di legge. Va inoltre rilevato che, fatta eccezione per le leggi di delega precedentemente richiamate e per i provvedimenti correttivi di manovre finanziarie — adottati in forma di decreto-legge — nonché per alcuni provvedimenti che di seguito si richiameranno sommariamente, la restante parte delle leggi approvate non riveste particolare rilievo, e si colloca comunque ai margini del processo riformatore in atto. Esempari sono, in particolare, i casi delle leggi 146/98 e 28/99, comunemente definiti *omnibus*, nelle quali sono state accorpate disposizioni di contenuto vario, sostanzialmente residuali, che spesso traevano origine da specifiche esigenze ovvero da richieste del Governo, e che non avevano potuto trovare migliore collocazione.

Tra le leggi in materia fiscale approvate nel corso dell'ultimo anno meritano, in particolare, di essere segnalate la L. 288/1998, recante delega per la revisione dell'imposta sugli spettacoli, la cui attuazione ha comportato l'adozione di due decreti legislativi, esaminati dalla Commissione finanze,

la L. 337/1998, recante la delega per il riordino della disciplina della riscossione, cui hanno fatto seguito 3 decreti legislativi, anch'essi esaminati dalla Commissione e, più recentemente, la L. 133/1999 che, tra le altre cose, come si è già ricordato, ha conferito ulteriori deleghe al Governo, riguardanti, tra le altre cose, la revisione della tassazione degli immobili, la riforma del regime fiscale dei fondi pensioni e del TFR e, soprattutto, in materia di federalismo fiscale, tema su cui è proseguito il confronto in sede parlamentare. A questo ultimo proposito, merita segnalare che la delega richiamata prevede, oltre all'abolizione dei vigenti trasferimenti erariali a favore delle regioni a statuto ordinario — fatta eccezione per quelli relativi a finalità di carattere generale — e alla revisione del sistema dei trasferimenti dello Stato agli enti locali, l'attribuzione, a titolo compensativo, alle medesime regioni delle risorse derivanti dalla istituzione di una compartecipazione all'IVA, di un aumento dell'addizionale regionale all'IRPEF e di un incremento di una compartecipazione all'accisa sulla benzina. La delega prospetta, in sostanza, ulteriori progressi per quanto concerne il processo di rafforzamento dell'autonomia finanziaria delle regioni, già parzialmente avviato con la controversa istituzione dell'IRAP, al riguardo recependo suggerimenti e proposte contenuti nel documento elaborato alla fine di giugno del 1998, a conclusione dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale, condotta congiuntamente dalle Commissioni finanze di Camera e Senato. Ciò vale, in particolare, per quanto concerne l'utilizzo di addizionali ed aliquote, che nel documento veniva valutato positivamente, ai fini del potenziamento della capacità di spesa degli enti territoriali, sia pure con alcune cautele derivanti dalla necessità di non trascurare il rischio di determinare situazioni di doppia imposizione. Allo stesso tempo, nel documento si esprimeva un chiaro indirizzo a favore del ricorso alla compartecipazione, anche sulla base delle esperienze maturate in altri Paesi, e in particolare in Germania.

La Commissione finanze è inoltre intervenuta, avvalendosi della possibilità di approvare specifiche osservazioni da trasmettere alla Commissione bicamerale per la riforma amministrativa, sui vari decreti legislativi adottati dal Governo, in attuazione delle cosiddette leggi Bassanini, vertenti su materie di sua competenza, con particolare riferimento a quelli concernenti il riordino del SECIT e, soprattutto, dell'amministrazione finanziaria, nell'ambito della più generale riforma dei Ministeri e delle amministrazioni pubbliche.

Settore finanziario

Particolarmente intensa è stata l'attività svolta nel corso dell'ultimo anno dalla Commissione finanze per quanto concerne il settore finanzia-

rio; in proposito, occorre ricordare che, successivamente all'adozione del D.lgs. 58/1998, sul quale la Commissione ha svolto un esame particolarmente approfondito, numerose sono state le occasioni di confronto e approfondimento in sede parlamentare sulle problematiche connesse alla modernizzazione dei mercati finanziari del nostro paese e al completamento del processo di riforma avviato negli ultimi anni. Fra i momenti più significativi che, in proposito, meritano di essere richiamati, si segnalano, in particolare, l'approvazione della L. 461/98, e il successivo D.lgs. 153/99 in materia di riordino delle cosiddette fondazioni bancarie. I due provvedimenti hanno infatti portato a compimento un processo, avviatosi con la cosiddetta «legge Amato», la L. 218/90, diretto a promuovere la riorganizzazione del settore bancario favorendo l'aggregazione delle aziende di credito, e allo stesso tempo definendo l'assetto giuridico, sotto il profilo civilistico e tributario, delle fondazioni prospettandone la progressiva fuoriuscita dal comparto creditizio. L'esame dei provvedimenti ha suscitato notevoli polemiche anche per la prevalenza di orientamenti parzialmente contrastanti tra i due rami del Parlamento; esso ha comunque costituito un'importante occasione di confronto ed approfondimento su tematiche di indubbio rilievo per quanto concerne le prospettive di sviluppo dei mercati finanziari del nostro paese sulle quali, peraltro, la Commissione Finanze si era già misurata, in particolare nell'ambito di una impegnativa indagine conoscitiva sul sistema creditizio nel Mezzogiorno, il cui documento conclusivo è stato approvato nel settembre 1998. Non meno rilevante è la portata innovativa della L. 130/1999 concernente la cartolarizzazione dei crediti; si tratta di un provvedimento che è diretto a consentire lo smobilizzo di crediti favorendo l'immissione nel mercato di titoli di importo sostanzialmente corrispondente. Da ultimo, merita segnalare, tra le questioni su cui la Commissione Finanze è stata particolarmente impegnata in quest'ultimo anno, quelle concernenti la lotta al riciclaggio di proventi di attività illecite, su cui è in corso di svolgimento un'indagine conoscitiva, in congiunta con la Commissione Giustizia, e a proposito delle quali sono stati adottati alcuni decreti legislativi sottoposti all'esame parlamentare.

CULTURA

In questa materia sono molti i settori che, soprattutto nel corso dell'ultimo anno, sono stati interessati da un generale processo di riforma: istruzione, formazione, università e ricerca scientifica. In particolare, l'attenzione del Parlamento è stata sostanzialmente rivolta al sistema scolastico e formativo, che è attualmente oggetto di un processo di vasta e profonda trasformazione. Di grande rilievo risultano anche alcuni interventi realizzati in materia di beni ed attività culturali, nonché di informazione radiotelevisiva.

Istruzione

Un forte impulso al rinnovamento del settore dell'istruzione è stato dato dalla L. 15 marzo 1997, n. 59 (così detta Bassanini 1), in particolare nel campo dell'autonomia scolastica. Il principale regolamento attuativo dell'articolo 21 della L. 59/1997, con il quale si mira a disciplinare l'autonomia didattica, organizzativa e di ricerca delle istituzioni scolastiche, è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 30 ottobre 1998, ed è tuttora in attesa di pubblicazione. Lo schema di regolamento era stato sottoposto al parere delle competenti Commissioni parlamentari¹.

Un importante intervento legislativo funzionale all'attuazione dell'autonomia, il riordino degli organi collegiali delle istituzioni scolastiche, è stato invece oggetto di esame da parte della VII Commissione (Cultura)

¹ L'entrata a regime della nuova disciplina sull'autonomia è prevista per l'inizio dell'anno scolastico 2000-2001. In attuazione dell'art. 21 della L. 59/1997, che reca altresì alcune deleghe legislative, sono stati già emanati il D.lgs. 6 marzo 1998, n. 59, che ha istituito e disciplinato la qualifica dirigenziale dei capi di istituto, e il D.P.R. 18 giugno 1998, n. 233, recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti. È prossimo all'emanazione il decreto legislativo di riordino degli organi collegiali della scuola a livello nazionale e territoriale.

della Camera, che ne ha licenziato il testo per l'Assemblea nel marzo scorso (A.C. 2226 ed abb.).

Sempre nell'ottica dell'autonomia, sono state poste le basi per la definizione di un sistema nazionale di valutazione, autonomo e indipendente rispetto all'amministrazione. È stato infatti presentato alla Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa, la quale ha espresso il parere il 29 giugno 1999, lo schema di decreto legislativo che trasforma il Centro europeo dell'educazione (C.E.D.E.) in un istituto preposto alla valutazione del sistema dell'istruzione².

Un profilo rilevante della politica di settore è l'elevazione dell'obbligo scolastico. È stata approvata la L. 20 gennaio 1999 n. 9, che dispone l'innalzamento dell'obbligo (in prima applicazione) da otto a nove anni a partire dall'anno scolastico 1999-2000. Lo schema del regolamento attuativo della legge è stato sottoposto al parere delle competenti Commissioni parlamentari. Tale schema introduce profonde innovazioni didattiche ed organizzative che riguardano il primo anno della scuola secondaria superiore, ma anche il secondo anno di corso e l'intero ciclo della scuola media. Particolare rilievo è dato al potenziamento delle funzioni di orientamento dell'ultima fase dell'obbligo, con riguardo sia alla scelta dell'indirizzo di studi, sia all'opzione della formazione professionale.

Ma l'intervento più radicalmente innovativo del sistema dell'istruzione, accanto all'autonomia e parallelamente al progetto di legge in materia di «parità» licenziato dal Senato il 21 luglio scorso, è certamente costituito dal riordino dei cicli scolastici. La VII Commissione della Camera ha concluso l'esame in sede referente del testo unificato del relativo disegno di legge governativo (A.C. 3952) e delle abbinare proposte di legge di iniziativa parlamentare; la discussione generale in Aula è iniziata il 23 luglio 1999. I principali temi affrontati dal testo sono la definizione di principi e finalità generali del sistema di istruzione e formazione, l'articolazione del sistema d'istruzione nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo (scuola di base) della durata di sette anni seguito da un ciclo secondario della durata di cinque, e l'indicazione delle modalità di attuazione della riforma, secondo un piano pluriennale da sottoporre al parere delle Commissioni parlamentari.

Altro momento di innovazione del settore concerne l'ampliamento dell'offerta formativa. Oltre a quanto previsto dallo schema di regolamento in materia di autonomia scolastica, sopra citato, si segnalano sotto questo profilo due disegni di legge in corso di esame. Il 9 ottobre 1998 il D.d.l.

² Lo stesso provvedimento riordina, in funzione del nuovo assetto del settore, la Biblioteca di documentazione pedagogica (B.D.P.); di altri rilevanti istituti di settore, gli I.R.R.S.A.E., tratta invece lo schema di decreto di riordino generale dei Ministeri, testo anch'esso sottoposto per il parere alla Commissione consultiva per la riforma amministrativa, e sul quale la Commissione cultura della Camera ha formulato le sue osservazioni.

A.S. 3565, concernente l'insegnamento di una seconda lingua comunitaria nella scuola media, che la Commissione Cultura della Camera ha approvato in sede legislativa (A.C. 852), è stato assegnato alla Commissione Istruzione del Senato in sede deliberante. Il d.d.l. A.C. 5029 («Interventi nel settore della formazione nelle arti musicali, visive e coreutiche») è attualmente all'esame della Commissione Cultura della Camera. Norme in materia di insegnamento musicale sono comprese anche nella recente L. 3 maggio 1999, n. 124 («Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico»). Va segnalato che gli interventi per l'ampliamento dell'offerta formativa sono finanziati dal «Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi» previsto dall'articolo 1 della L. 18 dicembre 1997, n. 440.

Sotto il profilo dell'impegno per il diritto allo studio, va segnalata la L. 23 dicembre 1998, n. 448 (collegata alla finanziaria 1999) che ha dettato, all'articolo 27, norme in materia di fornitura gratuita dei libri di testo (relative peraltro al solo anno scolastico 1999-2000). È stato inviato alle Commissioni parlamentari competenti per il parere il decreto del Presidente del Consiglio attuativo dell'articolo 27, che individua i beneficiari della fornitura gratuita o semigratuita nonché della fornitura in comodato (per gli studenti della scuola secondaria superiore) dei libri di testo e provvede a ripartire tra le regioni le somme la cui spesa era autorizzata dallo stesso articolo 27. Progetti di legge in materia di comodato dei libri di testo sono peraltro in corso d'esame in sede referente presso la Commissione cultura della Camera (A.C. 2338 e abb.).

Va inoltre ricordato che la VII Commissione della Camera è stata impegnata per più mesi nello svolgimento di un'indagine conoscitiva sul fenomeno della dispersione scolastica.

Quanto al personale della scuola si ricorda che le manovre finanziarie degli ultimi anni hanno previsto specifici interventi di contenimento della spesa nel settore della pubblica istruzione, interessando principalmente — ma non esclusivamente — la spesa per il personale: dalle misure di razionalizzazione della rete scolastica sino alla riduzione del 3 per cento del personale della scuola entro il 1999, prevista dall'articolo 40 della L. 449/1997 (collegata per il 1998). La L. 448/1998 (collegata per il 1999) reca norme concernenti essenzialmente le utilizzazioni di personale dirigente e docente in compiti diversi dall'insegnamento (finalizzandole all'attuazione dell'autonomia) ed il controllo dei flussi di spesa delle istituzioni scolastiche. Un orientamento diverso assumono misure più recenti, come il D.d.l. A.C. 5974 (già approvato dal Senato ed esaminato dalla Commissione Lavoro della Camera), recante stanziamenti volti a valorizzare la funzione del personale della scuola. In relazione alle modalità di reclutamento, si ricorda inoltre la recente, importante L. 3 maggio 1999, n. 124 («Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico»).

Finanziamenti all'edilizia scolastica sono previsti dalla L. 13 ottobre 1998, n. 362, e dall'articolo 50, co. 1, lett. m), della citata legge collegata alla manovra finanziaria per il 1999.

Da segnalare naturalmente anche lo schema di decreto legislativo sul riordino dei Ministeri, in attuazione della delega contenuta nel capo II della citata L. 59/1997, che prevede l'unificazione dei Ministeri della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. Anche su questo schema di riordino la Commissione cultura della Camera ha formulato le sue osservazioni alla Commissione bicamerale, chiamata ad esprimere il parere.

Formazione

Il principale obiettivo caratterizzante le politiche del settore della formazione sembra essere la tendenziale integrazione dell'offerta formativa tra istruzione e formazione professionale e la complementarità del sistema formativo integrato con il mercato e il mondo del lavoro.

È stata inserita nel collegato ordinamentale su investimenti e occupazione alla manovra finanziaria per il 1999 (L. 17 maggio 1999, n. 144) una norma (art. 68) che dispone la progressiva istituzione dell'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età. La disciplina dettata da tale norma non si discosta dalle previsioni del *Patto sociale* sottoscritto nel dicembre 1998: l'obbligo si considera assolto, oltre che con la frequenza nelle scuole anche, in via alternativa, con la partecipazione ad interventi del sistema di formazione professionale regionale ovvero con lo svolgimento di rapporti di apprendistato, secondo percorsi anche integrati. L'obbligo si intende assolto anche prima del compimento dei diciotto anni qualora venga conseguito un diploma di scuola secondaria superiore o una qualifica professionale³.

L'articolo 69 della medesima L. 144/1999 mira invece a riordinare la formazione superiore non universitaria, istituendo il sistema di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) nell'ambito del sistema di formazione integrata superiore (FIS)⁴. È demandata ad un decreto interministeriale,

³ La definizione dei criteri e delle modalità anche temporali per l'introduzione dell'obbligo, dei rapporti tra questo e l'obbligo di istruzione, dei criteri di riconoscimento reciproco dei crediti formativi e di ripartizione delle risorse è demandata a un regolamento da emanare previo parere delle Commissioni parlamentari competenti e della Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali. In attesa di tale regolamento, lo stesso art. 68 destina una quota massima di 200 miliardi di lire per il solo 1999 all'attività di formazione in materia di apprendistato.

⁴ Già l'art. 40, co. 1, della L. 27 dicembre 1997, n. 449, collegata alla manovra finanziaria per il 1998, prevedeva l'adozione di intese tra Stato e regioni per realizzare corsi di

adottato di concerto dai ministri della pubblica istruzione, del lavoro e dell'università, la definizione delle condizioni di accesso ai corsi IFTS per coloro che non sono in possesso del diploma di scuola secondaria superiore, nonché degli *standard* dei diversi percorsi dell'IFTS, dei crediti formativi acquisibili e delle modalità per la loro certificazione e utilizzazione. È affidata alle regioni la programmazione relativa all'istituzione dei corsi.

Università

Gli obiettivi che caratterizzano le politiche condotte in questo settore concernono in gran parte il completamento del processo di autonomia didattica degli atenei. La L. 14 gennaio 1999, n. 4, ha modificato l'articolo 17, co. 95, lett. a), della L. 15 maggio 1997, n. 127, quanto ai contenuti dei decreti ministeriali attuativi della nuova disciplina degli ordinamenti didattici. Lo schema del regolamento in conseguenza elaborato (inviato per il parere al Consiglio di Stato il 28 maggio 1999, e sul quale le Commissioni parlamentari di merito saranno chiamate ad esprimere il parere) detta disposizioni concernenti i criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari e determina la nuova tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università e la durata dei relativi corsi. In tale schema vengono isolate alcune disposizioni valide per tutti i corsi, al fine di determinare un quadro generale di riferimento nel quale possano inserirsi i decreti contenenti criteri più specifici, da riferirsi ad apposite aree omogenee.

Ulteriori norme in materia di autonomia didattica sono dettate dall'articolo 6 del D.d.l. A.C. 5924 recante «Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica», attualmente in corso d'esame presso la VII Commissione della Camera. Tale progetto di legge reca inoltre una serie di disposizioni di spesa in materia di università e ricerca. Tra queste si possono segnalare quelle (art. 5) volte ad incrementare le risorse per il cofinanziamento degli assegni di ricerca attivati con le procedure di cui all'articolo 51 della L. 449/1997 (collegata alla finanziaria 1998), autorizzando una spesa di 33,5 mld. per il 1999, 38,5 mld. per il 2000 e 51,5 mld annui a decorrere dal 2001.

formazione superiore non universitaria, al fine di incrementare la preparazione tecnico-professionale dei giovani, nel quadro del sistema formativo integrato e della programmazione regionale dell'offerta formativa. Si rinvia a tale norma l'art. 26, co. 15, della citata L. 448/1998, collegata alla manovra finanziaria per il 1999, il quale estende a tutti gli istituti di istruzione secondaria superiore, nell'ambito delle attuali disponibilità di bilancio, la possibilità di attivare corsi di specializzazione post-secondari, in precedenza prevista (art. 205 del T.U. in materia di istruzione, approvato con D.lgs. 16 aprile 1994, n. 297), per i soli istituti tecnici ad indirizzo agrario ed industriale.

Il d.d.l. A.C. 5924 detta inoltre norme volte ad avviare la costituzione di un sistema nazionale di valutazione a partire dall'esperienza dell'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, istituendo (art. 2) il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, che prende il posto dell'esistente Osservatorio, con struttura e compiti in parte analoghi a quelli previsti per il Comitato per la valutazione della ricerca di cui all'articolo 5 del D.lgs. 204/1998.

La precedente L. 3 agosto 1998, n. 315, reca anch'essa interventi finanziari per l'università e la ricerca, tra i quali i più significativi sono l'adeguamento delle borse di dottorato di ricerca e il finanziamento di progetti di ricerca universitaria di interesse nazionale.

Continua il processo di decongestionamento dei mega-atenei, avviato sulla base delle disposizioni di cui al collegato alla finanziaria 1997 (L. 662/1996). Con decreto 30 marzo 1998 il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica ha individuato come meritevoli di intervento prioritario in quanto sovraffollati gli atenei di Roma «La Sapienza», Bologna, Milano, Napoli «Federico II», Bari e Torino. Ad oggi sono stati realizzati il decongestionamento dell'ateneo milanese (con la costituzione della II università) e dell'ateneo di Bari (con l'istituzione dell'università di Foggia). Sui relativi schemi di decreto la Commissione Cultura della Camera ha espresso il previsto parere.

Vanno segnalate anche le norme volte ad attivare specifici interventi finanziari ai fini del completamento dei programmi di edilizia universitaria, nonché del finanziamento delle residenze e dei collegi universitari. Tra queste, si ricorda l'art. 9, co. 4, del citato D.d.l. A.C. 5924, che dispone un'integrazione degli stanziamenti in bilancio pari a 50 mld. nel 2000 e nel 2001⁵.

Per quanto riguarda lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari, la L. 3 luglio 1998, n. 210, ha rinnovato complessivamente la procedura per il reclutamento del personale docente, trasferendo alle università le competenze a riguardo, e ha modificato la disciplina del dottorato di ricerca. La sopra citata L. 4/1999 detta, fra le altre, norme sui concorsi e lo *status* dei «tecnici laureati». Va inoltre ricordato il D.d.l. A.C. 5980, che trasforma il ruolo dei ricercatori in terza fascia del ruolo dei professori universitari, approvato in sede deliberante dalla VII Commissione del Senato ed attualmente all'esame della VII Commissione della Camera.

⁵ Va segnalato anche il D.d.l. A.C. 6310, «Disposizioni in materia di residenze e alloggi per studenti universitari», approvato il 28 maggio 1999 dal Consiglio dei ministri e trasmesso alla Camera dei deputati. La finalità della normativa è l'incremento dei finanziamenti pubblici per la realizzazione di residenze e alloggi per studenti universitari.

Ricerca scientifica

Al di là delle disposizioni di ordine finanziario a sostegno delle attività e degli enti di ricerca, alle quali s'è dianzi accennato, l'obiettivo principale delle politiche nel settore è la razionalizzazione del sistema pubblico della ricerca. Tale riordino è previsto dall'art. 11, co. 1, lett. d), della L. 59/1997 (Bassanini 1): in attuazione della relativa delega sono stati emanati, oltre al già citato D.lgs. 5 giugno 1998, n. 204, tre decreti legislativi concernenti il Consiglio nazionale delle ricerche (C.N.R.), l'Agenzia spaziale italiana (A.S.I.) e l'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (E.N.E.A.)⁶. È in corso di emanazione il decreto legislativo recante «Istituzione dell'Istituto nazionale di astrofisica (I.N.A.F.) e norme relative all'Osservatorio vesuviano», già esaminato dalla Commissione bicamerale consultiva, che ha espresso il suo parere nella seduta del 27 maggio scorso. Sono tuttora all'esame della stessa Commissione altri schemi di decreto, uno dei quali crea l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia e detta norme riguardanti gli altri enti di ricerca. Su tali provvedimenti la Commissione cultura della Camera ha formulato le sue osservazioni alla Commissione bicamerale.

Altro profilo qualificante le politiche di settore sembra essere quello volto a sburocratizzare tutti gli strumenti a sostegno delle attività di ricerca, al fine di consentire un più agevole accesso ai finanziamenti pubblici, privilegiando forme associative tra imprese, enti di ricerca ed università: è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 7 maggio 1999 e rimesso alla Commissione bicamerale per l'espressione del parere il decreto legislativo recante «Riordino della disciplina e snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori».

Beni ed attività culturali

Quanto alla tutela, conservazione e valorizzazione dei beni culturali ed alla promozione delle attività e dei consumi culturali, la politica legislativa sembra porsi su una linea di sostanziale continuità rispetto a quella perseguita negli ultimi anni.

Tra gli interventi di riordino, assume grande rilievo il progetto di legge recante disciplina generale del teatro (A.C. 3433 e abb.): dopo l'esame in sede redigente da parte della VII Commissione della Camera, l'Assemblea

⁶ Si tratta, nell'ordine, dei D.lgs. 30 gennaio 1999, n. 19, n. 27 e n. 36. La Commissione bicamerale aveva espresso il suo parere sui relativi schemi, rispettivamente, nelle sedute del 17 dicembre, del 12 novembre e del 10 novembre 1998.

ne inizierà la discussione il 27 luglio (al Senato è in corso d'esame un parallelo progetto di riordino delle attività musicali).

Merita d'essere menzionata, inoltre, l'elaborazione in atto del Testo unico delle leggi in materia di beni culturali e ambientali⁷, costituente esercizio della delega di cui alla L. 352/1997: quest'ultima dispone che il legislatore delegato apporti alle disposizioni vigenti non solo le necessarie modifiche di coordinamento ma anche quelle utili ad assicurare il riordino e la semplificazione dei procedimenti.

Tra gli interventi volti a razionalizzare la normativa ed a garantire efficienza all'azione amministrativa nel settore, si ricordano altresì i decreti legislativi attuativi della L. 59/1997, che hanno dato veste privatistica a svariati enti operanti nel settore (i due più recenti, tuttora in corso di adozione, riguardano la Triennale di Milano e numerosi altri enti e istituzioni culturali), e soprattutto la recente riforma dell'amministrazione centrale e periferica, avviata con il D.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali, al quale sono state assegnate anche le competenze in materia di sport e spettacolo, sino a quel momento di pertinenza della Presidenza del Consiglio. Anche su tali provvedimenti la Commissione cultura della Camera ha formulato le sue osservazioni alla Commissione bicamerale prevista dalla legge Bassanini.

Tra gli obiettivi perseguiti dalla recente legislazione vi è l'aumento delle risorse destinate al settore, con riferimento sia all'incremento della spesa pubblica per interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio storico-artistico, sia all'introduzione di nuove regole atte ad incentivare l'investimento dei privati nel settore dei beni culturali e in quello dello spettacolo.

Quanto a questo obiettivo, tra le innovazioni già intervenute si segnala la nuova disciplina del sostegno pubblico alla cinematografia e ad altri settori dello spettacolo introdotta dal D.lgs. 21 dicembre 1998, n. 492 (recante disposizioni correttive di precedenti decreti legislativi attuativi della L. 59/1997), il cui schema è stato esaminato sia dalla Commissione cultura della Camera sia dalla Commissione bicamerale. Sul piano degli interventi finanziari, si ricordano la L. 15 dicembre 1998, n. 444 "Nuove disposizioni per favorire la riapertura di immobili adibiti a teatro e per attività culturali" e il disegno di legge governativo «Istituzione del Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee e di nuovi musei, nonché modifiche alla normativa sui beni culturali ed interventi a favore delle attività culturali» (A.S. 3167), già esaminato dalla Camera, approvato in via definitiva dal Senato il 30 giugno scorso, ed in attesa di pub-

⁷ Il relativo schema di D.lgs., già sottoposto, nel marzo scorso, al primo dei due pareri previsti da parte delle Commissioni parlamentari competenti, è stato trasmesso il 19 luglio scorso alle Camere per l'espressione del secondo parere.

blicazione. Ulteriori misure di vario genere sono comprese nell'A.S. 3974, in corso d'esame al Senato. È del 7 luglio scorso l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri di un disegno di legge volto alla promozione della cultura architettonica e urbanistica.

I principali interventi in materia di sport concernono il riordino del C.O.N.I. ad opera di un decreto legislativo attuativo della L. 59/1997, in corso di emanazione (su di esso si sono pronunziate la Commissione cultura della Camera e la Commissione bicamerale), e la prosecuzione, presso la VII Commissione della Camera, dell'esame del progetto di legge A.C. 769 e abb. recante riordino delle associazioni sportive dilettantistiche.

Informazione, editoria e radiotelevisione

Da segnalare in questo settore la L. 11 luglio 1998, n. 224, che oltre a ridisciplinare la trasmissione radiofonica delle sedute del Parlamento ha introdotto nuove norme in materia di contributi all'editoria (con particolare riguardo ai giornali di partito); ma soprattutto il decreto-legge 30 gennaio 1999, n. 15, convertito dalla L. 29 marzo 1999, n. 78, che ha disciplinato profili differenziati della materia dell'emittenza radiotelevisiva, intervenendo sui termini per il rilascio delle nuove concessioni e in materia di posizioni dominanti nel settore dell'offerta televisiva a pagamento (con particolare riguardo alla cessione dei diritti di trasmissione delle partite di calcio di serie A) e introducendo alcune misure di sostegno per l'emittenza locale e disposizioni relative ai rapporti organizzativi tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e le strutture centrali e periferiche del Ministero delle comunicazioni.

L'articolo 45 della legge collegata alla manovra finanziaria per il 1999 (L. 448/1998) prevede l'erogazione da parte del Ministero delle comunicazioni, di contributi alle emittenti televisive locali titolari di concessione. La VII Commissione della Camera ha di recente espresso il previsto parere sullo schema di regolamento attuativo di tale disposizione.

Va infine ricordata la L. 13 aprile 1999, n. 108, che, al fine di ampliare il mercato della stampa quotidiana e periodica, consente in via sperimentale la vendita dei giornali anche in esercizi commerciali diversi dalle rivendite autorizzate.

AMBIENTE

In questo settore l'attività parlamentare si è concentrata essenzialmente, nell'anno in corso, su quattro aspetti di rilievo: le opere pubbliche e gli appalti; la politica della casa; le iniziative in campo ambientale; gli interventi di protezione civile.

Opere pubbliche e appalti

Un campo di intervento prioritario della Commissione è stato quello degli appalti di lavori pubblici, in cui si registra da anni lo sforzo di dare seguito e attuazione alla legge Merloni (L. 11 febbraio 1994, n. 109, «Legge quadro in materia di lavori pubblici»), che ha introdotto una nuova e organica disciplina della programmazione, della progettazione e dei sistemi di realizzazione, di aggiudicazione e di esecuzione dei lavori pubblici, nonché dell'attività di vigilanza e monitoraggio sui medesimi. Si tratta di una materia, com'è noto, notevolmente influenzata dal diritto comunitario. La L. 18 novembre 1998, n. 415 (cosiddetta Merloni-ter) ha introdotto rilevanti modifiche alla citata L. 109/1994 e contiene ulteriori disposizioni in materia di lavori pubblici. Tra le innovazioni normative più significative possono essere citate quelle relative al sistema di qualificazione delle imprese, alla programmazione dei lavori da parte dei soggetti pubblici, alla fase di redazione dei progetti e alla disciplina delle «offerte anomale». La L. 415 introduce inoltre due nuovi importanti strumenti, quali il *project financing*, relativo al finanziamento di opere pubbliche da parte di soggetti privati, e il *performance bond*, che costituisce una garanzia di esecuzione a favore delle amministrazioni appaltatrici. Il *project financing* rappresenta, nelle sue molteplici forme tecniche, un insieme di modalità di strutturazione dei finanziamenti e delle relative garanzie che consente di incanalare risorse private verso opere di grandi dimensioni che, pur essendo spesso di pubblica utilità, sono in grado di autofinanziarsi grazie ai flussi di cassa generati dalla loro efficiente gestione. La materia del *project financing* è stata considerata strategica dall'ultimo Documento di pro-

grammazione economico-finanziaria (2000-2003), laddove si è evidenziata la necessità di potenziare «le iniziative dirette ad aumentare il concorso dei privati all'esercizio di attività e di servizi pubblici, sia attraverso il finanziamento dei progetti di investimento sia attraverso la esternalizzazione di alcuni segmenti di attività pubblica». L'art. 7 della L. 17 maggio 1999, n. 144 (c.d. collegato ordinamentale), ha poi istituito — nell'ambito del CIPE — l'Unità tecnica - Finanza di progetto quale organo di supporto e di consulenza della pubblica amministrazione, sia a livello centrale che locale, per tutto quel complesso di attività collegate all'attuazione di progetti in regime di finanza di progetto. La L. 18 novembre 1998, n. 415 (cosiddetta legge Merloni-ter) ha anche previsto — in relazione alla limitatezza di risorse pubbliche disponibili ed ai costi elevati della manutenzione stradale — la possibilità del ricorso allo strumento del *project financing* per la realizzazione dei lavori relativi alla terza corsia e per quella d'emergenza dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, nonché per la costruzione e gestione dell'autostrada Pedemontana Veneta. A questo scopo gli artt. 9 e 10 della L. 144/1999 prevedono la nomina di *advisors* che dovranno stabilire se è possibile, e in quale misura, ricorrere al *project financing* per l'esecuzione di tali opere.

Per quanto attiene, invece, agli appalti pubblici di forniture, va ricordato che con il D.lgs. 20 ottobre 1998, n. 402 (Modificazioni ed integrazioni al decreto legislativo 24 luglio 1992, n. 358, recante testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive 93/36/CEE e 97/52/CE), è stata data attuazione alla normativa comunitaria più recente in materia. Il D.lgs. 402/98 recepisce essenzialmente due direttive comunitarie, ossia la direttiva 93/36/CEE con cui la Commissione nel 1993 aveva provveduto a codificare la normativa comunitaria in materia di appalti pubblici e che avrebbe dovuto essere recepita entro il 14 giugno 1994 (per il mancato recepimento entro il termine l'Italia è stata condannata dalla Corte di giustizia) e la direttiva 97/52/CE che gli Stati erano tenuti a recepire nei propri ordinamenti entro il 13 ottobre 1998. Con l'occasione è stata recepita anche la più recente direttiva 92/57/CEE, che aveva da ultimo modificato proprio la direttiva 93/36/CEE. Le novità principali introdotte dal D.lgs. n. 402/98 riguardano anzitutto l'abbassamento della soglia di applicazione delle norme sugli appalti che, per quelli aggiudicati dalle amministrazioni centrali, passa da 400 a 264 milioni. Scende, pertanto, l'entità degli appalti per i quali scattano le procedure ordinarie, secondo un criterio di maggior severità della disciplina. Altri punti di rilievo sono la puntualizzazione della definizione degli organismi di diritto pubblico, nella cui elencazione sono state inserite la società «Stretto di Messina» e le cosiddette società miste per la gestione di servizi pubblici (siano esse a partecipazione pubblica maggioritaria o minoritaria), nonché l'introduzione della

equiordinazione dei vari tipi di gara (pubblico incanto, licitazione privata e appalto concorso), restando comunque salva la più restrittiva disciplina della trattativa privata.

Oltre a questi interventi di carattere ordinamentale nella materia degli appalti, nell'ultimo anno sono stati approvati anche alcuni provvedimenti più puntuali, riferiti a singole opere infrastrutturali. In questo senso, si pensi alla L. 18 novembre 1998, n. 398 (Disposizioni finanziarie a favore dell'Ente autonomo acquedotto pugliese - EAAP), che concede un contributo ventennale di 30 miliardi annui a decorrere dal 1999 all'Ente autonomo acquedotto pugliese (EAAP), quale concorso dello Stato per il risanamento economico-finanziario dell'Ente. La legge rinvia contestualmente ad un regolamento di delegificazione il compito di adottare norme relative all'Ente, in vista della sua trasformazione in società per azioni. Il governo ha però utilizzato la via del decreto legislativo per la trasformazione dell'Ente in società per azioni, in attuazione della L. 59/1997 (legge Bassanini). È stato così emanato il D.lgs. 11 maggio 1999, n. 141 (Trasformazione dell'Ente autonomo acquedotto pugliese in società per azioni, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera b), della L. 15 marzo 1997, n. 59), sul cui schema si erano espresse sia la Commissione ambiente che la Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa (rispettivamente, sedute del 28 gennaio 1999 e 18 marzo 1999).

Un altro provvedimento da menzionare è la L. 31 dicembre 1998, n. 483 (Finanziamenti e interventi per opere di interesse locale), che contempla diversi interventi. In primo luogo, infatti, la legge in questione delega il Governo, sentite le regioni Basilicata e Campania, ad emanare uno o più decreti legislativi «al fine di completare l'opera di ricostruzione e di sviluppo nelle zone colpite dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982» (l'VIII Commissione nella seduta del 27 maggio 1999 non ha espresso il parere sullo schema di decreto legislativo — privo del parere delle Regioni interessate — e il Governo ha avanzato l'ipotesi di un differimento del termine della delega); altre misure contenute nella legge sono volte a favorire il trasferimento delle aziende che svolgevano attività nelle zone colpite dalla frana del 1996 nei pressi di Corniglio, la realizzazione di opere infrastrutturali connesse all'ampliamento della base di Aviano e le opere di ricostruzione conseguenti alla calamità che colpì la Valtellina nel 1987.

Oltre all'attività legislativa, va segnalata anche l'attività di controllo che la Commissione sta svolgendo sullo stato di attuazione degli interventi per il Grande Giubileo 2000. A questo fine è già recentemente svolta un'audizione del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento operativo degli interventi e dei servizi di accoglienza del Giubileo, a cui seguirà un'audizione del Ministro dei lavori pubblici.

Per quanto riguarda il settore della viabilità, si ricorda che il Consiglio dei ministri ha già approvato uno schema di decreto legislativo relativo all'individuazione della rete stradale e autostradale di competenza dello Stato e al conseguente conferimento alle regioni della restante parte della rete. Il testo, non ancora trasmesso alle Camere, dovrebbe ridurre la rete di interesse nazionale da 46 mila chilometri a circa 15 mila chilometri, cui si aggiungono circa 6.400 chilometri di autostrade e trafori. Alle Regioni verrebbero così trasferiti 31 mila chilometri di strade e la competenza su circa il 34 per cento dell'intera rete viaria nazionale. In parallelo si sta realizzando il processo di rinnovo delle concessioni autostradali, mentre il Governo (nel Documento di programmazione economico-finanziaria) ha ribadito l'impegno a privatizzare entro l'anno in corso 1999 la privatizzazione della società Autostrade.

Politica della casa

Un intervento legislativo di notevole impatto sociale è costituito dalla L. 9 dicembre 1998, n. 431 («Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo»). La legge affronta la disciplina della locazione di immobili ad uso abitativo, escludendo altri tipi di locazione, come ad esempio quella riguardante usi commerciali. Il nucleo fondamentale del provvedimento è costituito dall'individuazione di due distinte tipologie contrattuali per le locazioni abitative. La prima tipologia si basa fundamentalmente sulla libera contrattazione delle parti — pur essendo presenti elementi di vincolo nella durata minima del contratto e nella rinuncia alla possibilità di disdetta alla prima scadenza — mentre la seconda tipologia si basa invece sul sostanziale recepimento, da parte del locatore e del conduttore, di contratti-tipo stipulati in sede locale tra le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative, sulla base anche dei criteri generali fissati con decreto del Ministro dei lavori pubblici. In questo caso, oltre alla durata minima del contratto, fissata per legge, il contratto tipo disciplina anche altri elementi contrattuali, tra i quali l'entità del canone. L'adozione di questa seconda tipologia contrattuale (cosiddetto secondo canale) consente ai proprietari di godere di alcuni benefici di natura fiscale (detrazioni ai fini IRPEF). Detrazioni IRPEF sono previste anche per i conduttori del medesimo canale a partire dal 2001. In particolare, dopo che la L. 431/1998 aveva rinviato tale questione a un successivo provvedimento, è intervenuto il cosiddetto collegato tributario (L. 13 maggio 1999, n. 133), che all'articolo 18 delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi in materia di tassazione degli immobili, in particolare prevedendo l'istituzione di una detrazione ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fi-

siche o di altra misura agevolativa in favore dei conduttori, limitatamente alla loro abitazione principale, avuto riguardo ai redditi posseduti e alla loro misura. Beneficiari della detrazione saranno le persone fisiche intestatarie di contratti calmierati (cosiddetto secondo canale), residenti in tutti i comuni del territorio nazionale, i cui redditi siano compresi entro i 60 milioni lordi annui. La detrazione ammonterà a 320.000 lire per i titolari di un reddito complessivo non superiore ai 30 milioni e di 160.000 lire per i titolari di un reddito complessivo compreso fra i 30 e i 60 milioni.

La L. 431/1998 ridefinisce anche le procedure per il rilascio degli immobili, restituendo agli organi giudiziari la competenza in merito e sopprimendo quindi la competenza delle commissioni prefettizie. Sono state così abrogate numerose disposizioni contenute nella L. 392/1978 (c.d. equo canone), nonché i patti in deroga, introdotti dal D.L. 333/1992.

Da ultimo, va fatto cenno all'istituzione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, le cui risorse sono per ora pari a 600 miliardi. Le somme assegnate al fondo sono utilizzate per la concessione di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari degli immobili, di proprietà sia pubblica sia privata a favore dei conduttori appartenenti alle fasce di reddito più basse (reddito familiare non superiore a due pensioni minime INPS, rispetto al quale l'incidenza del canone di locazione sul reddito stesso risulti non inferiore al 14%).

Anche per i prossimi anni il tema delle locazioni mantiene comunque la sua attualità politica, tanto è vero che il Documento di programmazione economico-finanziaria segnala la necessità di rendere più efficace il regime delle locazioni, per agevolare la mobilità territoriale in relazione all'offerta di lavoro.

Strettamente connessa alla disciplina delle locazioni è quella dell'edilizia residenziale. Anche in questo campo va registrato un importante e recente intervento legislativo. La L. 30 aprile 1999, n. 136 (Norme per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e per interventi in materia di opere a carattere ambientale), contiene varie disposizioni sull'edilizia agevolata e sovvenzionata, sulla viabilità, sui programmi pluriennali regionali di attuazione, sull'approvazione di strumenti urbanistici generali e relative varianti, sul condono edilizio, sui collaudi in materia impiantistica e sugli interventi in materia ambientale, di difesa del suolo e delle risorse idriche. Tra le novità di maggior rilievo va segnalata la modifica alle disposizioni contenute nella L. 891/1986 (c.d. «legge Gorla»), relativamente alla disciplina dei mutui agevolati per l'acquisto della prima casa, consentendone la rinegoziazione, dopo che i tassi di favore per la prima casa sono nel frattempo diventati superiori a quelli di mercato, per effetto della forte riduzione del costo del denaro.

Interventi in campo ambientale

In campo ambientale si è innanzitutto provveduto a finanziare, con la L. 9 dicembre 1998, n. 426, la realizzazione di una serie di interventi utilizzando i fondi già stanziati dalle tabelle A e B della legge finanziaria 1998. Tali interventi riguardano principalmente il settore delle bonifiche e del ripristino ambientale (con particolare riguardo per le aree ad alto rischio), quello dei rifiuti, della conservazione della natura (principalmente le aree naturali protette), dell'informazione ambientale, dell'inquinamento acustico, della protezione delle specie animali e vegetali in via di estinzione.

Inoltre con il D.L. 11 maggio 1999, n. 127 (conv. dalla L. 220/1999) è stata prorogata al 31 dicembre 1999 la disciplina attualmente vigente in materia di acque di balneazione.

Si menziona anche che con la L. 16 luglio 1998, n. 239, è stata data autorizzazione a definire in via stragiudiziale le controversie aventi ad oggetto il risarcimento dei danni subiti dallo Stato italiano per effetto dell'affondamento della motonave *Haven* nel golfo di Genova avvenuto nel 1991, che provocò un disastro ambientale di notevoli proporzioni.

La Commissione ambiente è stata inoltre impegnata nell'esame in sede redigente di un nuovo progetto di legge quadro sull'inquinamento elettromagnetico (A.C. 4816 e abb.), che si propone sostanzialmente di limitare gli effetti nocivi derivanti dalle onde elettromagnetiche al fine di prevenire i danni sia al patrimonio ambientale sia alla salute pubblica, e nell'espressione del parere su alcuni schemi di decreti legislativi di recepimento di direttive comunitarie, come previsto dalla L. 128/98 (legge comunitaria 1995-1997) relativi a:

- Dir. 96/61/CE, concernente la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, limitatamente agli impianti esistenti;
- Dir. 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente;
- Dir. 96/82/CE sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

La Commissione ambiente si sta anche occupando della disciplina della valutazione di impatto ambientale tramite l'esame della proposta di legge A.C. 5100, già approvata dal Senato. Il testo recepisce organicamente le direttive comunitarie in materia di valutazione di impatto ambientale, assumendo valore di legge quadro anche nei confronti della disciplina regionale. Va ricordato che per ben due legislature il Parlamento si è occupato di recepire la direttiva 85/337/CE, ma l'anticipato scioglimento delle Camere ha impedito la conclusione dell'*iter* dei testi. Il testo oggi in discussione recepisce anche la direttiva 97/11/CE, che modifica la

citata direttiva 85/337/CEE, e, relativamente ai nuovi impianti, la direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento.

Per quanto concerne più specificamente il settore dei rifiuti, si è proseguito nell'emanazione di provvedimenti volti a dare attuazione agli adempimenti previsti dal D.lgs. n. 22/1997.

In particolare, oltre alle norme contenute nella L. 448/1998 (collegata alla manovra di finanza pubblica per l'anno 1999) in materia di tassa sui rifiuti — in base alle quali per il 1999 continua ad applicarsi la normativa vigente e vengono confermati i criteri di commisurazione della tassa adottati per il 1998 anche se i comuni possano adottare con proprio regolamento e applicare, in via sperimentale, il sistema delle tariffe introdotto dal D.lgs. 22, il D.L. 28 dicembre 1998, n. 452 (conv. con mod. dalla legge n. 35/1999) ha disposto la proroga al 28 febbraio 1999 del termine per l'iscrizione al CONAI dei produttori e degli utilizzatori di imballaggi. Il termine precedente (31 dicembre 1998) era stato fissato dalla L. 426/1998, che aveva introdotto anche l'obbligatorietà dell'iscrizione al CONAI, consorzio di tipo privatistico previsto dall'articolo 41 del citato D.lgs. n. 22, cui aderiscono i produttori e gli utilizzatori degli imballaggi medesimi (comprese quindi le aziende operanti nel ramo dell'industria, dell'artigianato, del commercio), al fine di facilitare il raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e riciclaggio.

Inoltre con la L. 14 giugno 1999 n. 184, è stata prorogata la durata dell'attività della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti estendendo, nel contempo, le attribuzioni proprie della medesima Commissione alle cause del dissesto idrogeologico del territorio nazionale e i danni ambientali ad esso conseguenti ed all'impatto dell'azione delle regioni e degli enti locali nella tutela del territorio e nella difesa dell'incolumità dei cittadini.

Va ricordato che il Consiglio dei ministri sta nel frattempo esaminando un disegno di legge in materia di abusivismo edilizio. Il provvedimento si divide in due parti. La prima si riferisce alle opere sorte nelle aree sottoposte a vincolo e, quindi, destinate ad essere abbattute, mentre la seconda parte è dedicata alle misure per lo snellimento delle procedure in vigore.

Settore idrico

La materia delle acque è stata trattata in primo luogo dal D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 che, recependo le direttive 91/271/CEE e 91/676/CEE, ha introdotto una disciplina per la prevenzione delle acque dall'inquinamento in modo da integrare il controllo e la limitazione della portata inquinante dei singoli scarichi con il controllo di qualità dei corpi

idrici recettori. Il testo, tramite la definizione degli «scarichi», differenzia la disciplina in esso contenuta da quella dei rifiuti, di cui al D.lgs. n. 22 del 1997, definendo gli obiettivi di qualità che devono essere posseduti dai corpi idrici recettori: in particolare viene previsto un adeguamento progressivo (da completare entro il 2016) agli *standards* finali. Accanto agli obiettivi di qualità generali sono introdotti anche obiettivi di qualità per le acque dotate di una specifica destinazione, ovvero con riferimento alle acque superficiali destinate alla potabilizzazione, alle acque di balneazione, alle acque dolci idonee alla vita dei pesci e alle acque destinate alla molluschicoltura. Di rilievo la parte del decreto che tutela le acque sotto il profilo quantitativo, ispirandosi ai principi del risparmio idrico e del riutilizzo delle acque reflue; a tal fine è confermata l'introduzione di strumenti pianificatori del bilancio idrico.

Protezione civile

Disposizioni in materia di protezione civile sono state emanate con il D.L. 13 maggio 1999, n. 132 (conv. con mod. dalla L. 226/99), con il quale sono state affrontate in particolare le emergenze derivanti dal sisma verificatosi in Basilicata, Calabria e Campania nel settembre dello scorso anno. Lo schema degli interventi segue la struttura predisposta dall'articolo 5 della L. 225/1992, che consente di intervenire — nelle situazioni di stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri a seguito di eventi quali calamità naturali e catastrofi — anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, mentre trovano larga applicazione le tipologie di intervento già sperimentate per le regioni Marche e Umbria dal D.L. 6/1998, (con l'occasione, alcune disposizioni di questo decreto sono state modificate). Si ha inoltre una proroga generalizzata (al 31 dicembre 2000) dei termini per il godimento dei contributi destinati alla ricostruzione o comunque al miglioramento antisismico.

Altre norme riguardano le emergenze di carattere idrogeologico conseguenti agli eventi franosi verificatisi in provincia di Salerno (principalmente nel territorio del comune di Sarno) nel maggio 1998 e alle alluvioni dell'autunno-inverno 1998. In questo ambito trovano completamento anche gli interventi concernenti le regioni Emilia Romagna e Toscana, colpite da eventi sismici nel 1996. Altre disposizioni riguardano complessivamente il settore della protezione civile (dalla prevenzione degli incendi boschivi all'acquisizione di un immobile e, ancora, a norme di carattere contabile-finanziario) e sulla prevenzione del rischio idrogeologico (predisposizione di piani stralcio da parte delle autorità di bacino e delle regioni, adozione di misure di salvaguardia e perimetrazione delle aree a rischio).

TRASPORTI

In questa materia l'attività parlamentare si è incentrata soprattutto su due profili: da un lato, il sistema dei trasporti *tout court*, influenzato in larga misura dalla necessità di dare recepimento alla normativa comunitaria esistente sulla materia o di realizzare interventi di assestamento della legislazione vigente, già adottata in attuazione della L. 59/1997 (c.d. Bassanini); dall'altro lato, le comunicazioni, con il completamento del processo di liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni e la graduale liberalizzazione del settore postale.

Trasporto marittimo

Nel settore del trasporto marittimo, una particolare attenzione è stata dedicata alla portualità ed alla cantieristica, con la finalità, da un lato, di rendere competitivo il traffico marittimo italiano anche attraverso un adeguamento delle infrastrutture portuali, e, dall'altro, di favorire – in coerenza con gli orientamenti comunitari in materia – un processo di modernizzazione ed innovazione produttiva nel settore delle costruzioni navali. In questa prospettiva è stata approvata la L. 20 novembre 1998, n. 413, in attuazione della quale è stato recentemente predisposto e sottoposto al parere parlamentare uno schema di programma di interventi infrastrutturali per l'ampliamento, l'ammodernamento e la riqualificazione dei porti. Attualmente è all'esame della Commissione il D.d.l. A.C. 5753, che reca una serie di interventi di sostegno all'industria cantieristica ed armatoriale, in attuazione degli obiettivi di politica industriale stabiliti a livello comunitario dal Reg. 1540/98/CE.

Sempre con riferimento al trasporto marittimo, la Commissione ha altresì concluso, con l'approvazione di un documento conclusivo nel quale sono delineate le linee di un successivo intervento legislativo, l'indagine conoscitiva, avviata nella primavera del 1998, sulla sicurezza della navigazione e sulla salvaguardia della vita in mare, che ha preso spunto dalla drammatica vicenda del traghetto Moby Prince.

Trasporto aereo

Anche nel settore del trasporto aereo le tematiche della sicurezza costituiscono uno degli aspetti sui quali maggiormente si concentra l'attività parlamentare. Con il D.lgs. 25 febbraio 1999, n. 66 — su cui la IX Commissione ha espresso il parere — è stata istituita l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, con compiti in materia di inchieste su incidenti ed inconvenienti nel settore dell'aviazione civile.

Non si è invece ancora concluso, presso il Senato, l'esame della proposta di legge, approvata dalla Camera nel luglio 1998, istitutiva di una Commissione di inchiesta sulla sicurezza del volo.

Trasporto ferroviario

Per quanto riguarda il trasporto ferroviario, è proseguito il recepimento nell'ordinamento nazionale della normativa comunitaria finalizzata ad una progressiva liberalizzazione del settore. Dopo il D.P.R. 8 luglio 1998, n. 277, di attuazione della Dir. 91/440/CE, è stato infatti emanato il regolamento — su cui la IX Commissione ha espresso il parere — di attuazione della Dir. 95/18/CE, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, e della Dir. 95/19/CE, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria ed alla riscossione dei diritti per l'utilizzo della medesima infrastruttura (D.P.R. 16 marzo 1999, n. 146).

Specifici interventi per l'ammodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria nazionale, inoltre, sono stati disposti da alcuni provvedimenti esaminati dalla Commissione. In particolare, la L. 8 ottobre 1998, n. 354 ha previsto un piano triennale per la soppressione dei passaggi a livello sulle principali linee ferroviarie nazionali, ed interventi di potenziamento e ammodernamento degli itinerari ferroviari internazionali e dei collegamenti relativi, nonché dei principali corridoi ferroviari della penisola. Il relativo piano è stato predisposto e sottoposto al parere della Commissione. È invece ancora in corso l'esame del D.d.l. A.C. 5507, già approvato dal Senato, che reca, fra l'altro, talune disposizioni finalizzate al potenziamento di tratte ferroviarie ed interventi finalizzati al risanamento delle aziende di trasporto pubblico ferroviario in concessione e in gestione commissariale governativa.

Trasporto pubblico locale

Con specifico riferimento al trasporto pubblico locale, va ricordata la recente presentazione da parte del Governo, ai fini dell'espressione del parere parlamentare, dello schema di decreto legislativo che reca disposi-

zioni modificative ed integrative del D.lgs. 22 novembre 1997, che ha conferito alle Regioni ed agli enti locali specifici compiti e funzioni in materia. Il nuovo provvedimento è volto, tra l'altro, a prevedere il ricorso esclusivo a procedure concorsuali per la scelta dei gestori dei servizi di trasporto pubblico locale, in modo tale da favorire l'individuazione di configurazioni di mercato efficienti.

Trasporto su strada

Per quanto riguarda il trasporto su strada, il periodo luglio 1998-luglio 1999 è stato caratterizzato da molteplici iniziative, che in taluni casi hanno già concluso il loro *iter* e sono diventate legge.

Nel settore dell'autotrasporto è in corso l'esame del D.d.l. A.C. 5527, finalizzato a recare talune modifiche alla L. 23 dicembre 1997, n. 454, che ha disposto una profonda ristrutturazione dell'autotrasporto ed interventi per lo sviluppo dell'intermodalità. Il nuovo provvedimento legislativo si rende necessario per superare i rilievi emersi in sede comunitaria su alcuni specifici aspetti della legge di riordino del settore e rendere effettivamente disponibili le risorse finanziarie che devono agevolare tale riordino. Nelle more interventi di sostegno al settore sono stati recati prima dal D.L. 27 maggio 1998, n. 158, convertito con modificazioni dalla L. 24 luglio 1998, n. 245, e successivamente dal D.L. 28 dicembre 1998, n. 451, convertito con modificazioni dalla L. 26 febbraio 1999, n. 40.

La IX Commissione sta inoltre proseguendo l'esame, sulla base di un disegno di legge del Governo e di numerose proposte di iniziativa parlamentare (A.C. 4859 ed abb.), di un progetto di profonda revisione del codice della strada, in particolare con una prospettiva di miglioramento delle condizioni di sicurezza della circolazione, nonché di semplificazione e di snellimento delle procedure amministrative.

In tema di sicurezza stradale merita altresì una sottolineatura la disposizione recata dall'art. 32 della L. 17 maggio 1999, n. 144, in materia di definizione ed attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale, che pone l'obiettivo — in conformità alle indicazioni dell'Unione europea in materia — di una riduzione del 40% entro il prossimo decennio della mortalità dovuta ad incidenti stradali.

Per favorire forme alternative e non inquinanti di mobilità, in particolare nei centri urbani, è stata approvata la L. 19 ottobre 1998, n. 366, recante disposizioni per il finanziamento della mobilità ciclistica, mentre ulteriori interventi nel settore del trasporto rapido di massa sono stati previsti dall'articolo 50 della L. 23 dicembre 1998, n. 448, ed altri sono contenuti nel citato D.d.l. A.C. 5507.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, va infine ricordata la norma recata dall'art. 36 della citata L. 144/1999 che, intervenendo in materia di

collegamenti fra la Sardegna e il continente, nonché fra questo e le isole minori della Sicilia dotate di scali aeroportuali, è volto a dare attuazione al principio della continuità territoriale inteso quale diritto da parte degli abitanti delle isole in questione ad avere, nel campo dei trasporti, dei servizi sostanzialmente analoghi, sotto il profilo qualitativo e dei costi, a quelli medi nazionali.

Telecomunicazioni

Nel settore delle telecomunicazioni, nella prima parte della legislatura è stato sostanzialmente completato, sotto il profilo normativo, il processo di liberalizzazione previsto dalle disposizioni comunitarie in materia, in funzione dell'integrazione dei mercati. Di conseguenza, l'attività legislativa si è venuta successivamente concentrando su problematiche specifiche e di natura prevalentemente tecnica.

Sotto questo profilo si possono segnalare la P.d.l. A.C. 3892, in materia di utilizzo delle antenne satellitari, volta a favorire l'utilizzo e lo sviluppo dei sistemi di comunicazione dati tramite la rete Internet — approvata dalla IX Commissione in sede legislativa il 2 giugno 1999 —, e il D.d.l. A.C. 4102, in materia di disciplina delle apparecchiature terminali di telecomunicazioni — di cui la Commissione ha concluso l'esame in sede referente.

Settore postale

Per quanto riguarda il settore postale, una particolare sottolineatura merita il decreto legislativo di attuazione della Dir. 97/67/CE per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità delle prestazioni, deliberato in via definitiva dal Consiglio dei ministri del 16 luglio 1999, e non ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale. Il provvedimento — su cui la IX Commissione ha espresso il parere — prevede una graduale liberalizzazione del settore postale, con l'obiettivo di conciliare l'apertura al mercato con l'esigenza di salvaguardare l'universalità del servizio sull'intero territorio nazionale, a condizioni accessibili per tutti gli utenti.

ATTIVITÀ PRODUTTIVE

Nel corso dell'ultimo anno, nelle materie di competenza della Commissione attività produttive, si è principalmente dato seguito all'attuazione dei processi di riforma avviati da interventi legislativi perfezionati nel periodo immediatamente precedente. Tali riforme, che si inseriscono nei generali processi di riordino amministrativo e integrazione europea, hanno interessato una molteplicità di settori (commercio, incentivi alle imprese, ricerca industriale, sistema energetico, ecc.) secondo indirizzi riconducibili a principi di sussidiarietà, semplificazione e liberalizzazione destinati ad incidere sia sugli assetti istituzionali che sulla disciplina sostanziale dei diversi strumenti normativi. Nell'insieme, i processi in atto comportano un complesso seguito attuativo e un significativo spostamento di competenze dallo Stato verso altri soggetti, che impone un'attenta riflessione sul ruolo della legislazione statale, del Parlamento e dei suoi organi nelle materie in oggetto.

In questo quadro, l'attività parlamentare si è incentrata sull'attività consultiva in ordine ai provvedimenti attuativi delle riforme affidate al Governo e sulla predisposizione di interventi legislativi ad esse complementari (dedicati ad aspetti più specifici o volti a ridefinire il quadro dei principi generali in materie la cui amministrazione è affidata agli enti territoriali), cui in determinati settori si è affiancato lo svolgimento di specifiche attività conoscitive.

Terziario e commercio

L'attività legislativa della Commissione attività produttive ha avuto maggiore sviluppo in quei settori del terziario in cui l'impatto del decentramento delineato dal D.lgs. 112/1998 è meno rilevante, interessando materie già prevalentemente di competenza delle regioni e degli enti locali. Così, sono a uno stadio avanzato di esame rilevanti provvedimenti di iniziativa parlamentare nei campi del turismo (A.C. 5003 e abb., approvato dal Senato), del sistema termale (A.C. 424 e abb., all'esame congiunto

delle Commissioni X e XII) e del sistema fieristico (A.C. 5051 e abb., anch'esso già approvato dal Senato, e per cui si prospetta il trasferimento in sede legislativa) che, secondo l'impostazione propria delle leggi-quadro in materie di competenza regionale, sono volti a definire i principi fondamentali dei rispettivi settori, anche ai fini del riconoscimento del ruolo strategico da essi svolto ai fini dello sviluppo economico e sociale del nostro paese.

Nel settore del commercio, in attesa della piena attuazione a livello regionale e locale della incisiva riforma avviata con il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, i cui elementi fondamentali sono entrati in vigore il 24 aprile 1999, l'attività legislativa si è concentrata su aspetti più specifici. Oltre a proposte relative a particolari prodotti (tra cui l'A.C. 2376 e abb., Distributori locali di quotidiani e periodici, l'A.C. 2689, Marchi dei metalli preziosi, e l'A.C. 5239, Commercio dei supporti fonografici), è stato avviato l'esame di alcune proposte di legge (A.C. 1238 e abb.) sul delicato tema delle vendite sottocosto, su cui pure si attende una disciplina regolamentare prevista dal D.lgs. 114. Nel comparto della distribuzione di carburanti è in corso di esame un intervento per la sicurezza dei gestori delle aree di servizio (A.C. 4396 e abb.), mentre la disciplina generale è oggetto di interventi del legislatore delegato (D.lgs. 13 febbraio 1998, n. 32, e schema di decreto legislativo che lo modifica, attualmente all'esame consultivo della Commissione).

Una strada diversa hanno seguito gli incentivi al commercio. In questo campo, come in generale per tutti gli incentivi all'economia, l'intervento principale è stato condotto nell'ambito dei collegati alla finanziaria. In particolare, l'articolo 54 del collegato di sessione (L. 23 dicembre 1998, n. 448) prevede un intervento ad ampio raggio, estendendo tra l'altro gli incentivi disciplinati dalla L. 488/1992 al settore del commercio e ampliando l'ambito di operatività del credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali funzionali all'esercizio delle imprese commerciali.

Sostegno dell'economia

Più in generale, nel campo del sostegno dell'economia (che comprende aspetti diversi come quelli del sostegno a settori in crisi, della promozione dello sviluppo e degli incentivi alle imprese, ecc.), si sono avuti i più significativi interventi con legge ordinaria, anch'essi peraltro iscritti nel quadro della riforma Bassanini. Così, per quanto riguarda il sostegno a settori in crisi si ricorda l'entrata in vigore, all'inizio del periodo in esame, della L. 30 luglio 1998, n. 274, «Disposizioni in materia di attività produttive», che ha tra l'altro conferito una delega al Governo per dettare una nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi impre-

se in stato di insolvenza, introdotta dalla c.d. «legge Prodi». Il relativo decreto legislativo, su cui non è richiesto il parere parlamentare, è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 30 giugno 1999.

Quanto al tema della promozione dello sviluppo delle attività produttive, va ricordato il D.lgs. 9 gennaio 1999, n. 1, che ha riordinato gli enti e le società di promozione e istituito la società «Sviluppo Italia» S.p.A., sul quale si sono espresse la Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma amministrativa e la Commissione attività produttive.

Nel campo degli incentivi alle attività produttive, è in via di attuazione il riordino previsto dai D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e n. 123, che hanno rispettivamente trasferito alle Regioni la competenza sulla maggior parte degli interventi di sostegno pubblico alle imprese (fatti salvi gli strumenti e i settori specificamente individuati) e definito i criteri fondamentali cui tutti i soggetti gestori (statali o regionali) dovranno attenersi. Importanti aggiustamenti alla riforma delineata con tali decreti legislativi sono stati apportati dal collegato di sessione per il 1999 (L. 448/1998)⁸.

In attesa del riordino, il Parlamento ha peraltro approvato una serie di interventi legislativi volti a agevolare le imprese nell'immediato, dati il rallentamento della crescita e la crisi occupazionale che hanno colpito l'economia nazionale e, in particolare, quella meridionale. In questo senso, importanti interventi sono contenuti nello stesso collegato di sessione per il 1999 (tra gli altri, si possono ricordare quelli per la riduzione del costo del lavoro, con la soppressione di alcuni contributi previdenziali e la proroga degli sgravi contributivi nel Sud, le agevolazioni contributive per l'avvio di attività commerciali o artigiane negli anni 1999 e 2000, il credito di imposta per le PMI delle c.d. «aree cuscinetto», vale a dire nei territori confinanti con le aree di cui all'obiettivo dei fondi strutturali comunitari). Rilevanza strategica, data l'importanza della diffusione delle nuove tecnologie, ricopre poi l'intervento dell'articolo 53, che estende le agevolazioni fiscali introdotte dalla L. 449/1997 agli acquisti di programmi informatici

⁸ In particolare, l'art. 45, co. 5, ha completato la disciplina per il conferimento di funzioni dallo Stato alle regioni in materia di interventi agevolativi, prevedendo che i compensi e i rimborsi relativi alla gestione di interventi agevolativi alle imprese industriali gestiti attraverso soggetti terzi siano imputati al Fondo istituito presso ciascun ministero ai sensi del D.lgs. n. 123/1998. L'art. 52 costituisce da subito tale fondo unico per gli incentivi gestiti dal Ministero dell'industria, anticipando per tale dicastero la misura prevista dal D.lgs. n. 123/1998, e prevede che il Ministro, con proprio decreto, acquisito il parere parlamentare, ripartisca le risorse del fondo unico tra i vari interventi. Si ricorda inoltre che è in attesa di pubblicazione la legge di conversione (approvata definitivamente il 14/7/1999) del D.L. 24 maggio 1999, n. 148, che differisce il termine di adeguamento degli ordinamenti regionali ai principi del D.lgs. n. 123/98, correlandolo alla data di effettivo trasferimento alle regioni dei beni e delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni loro conferite ai sensi del D.lgs. 112/98.

e sistemi di pagamento con moneta elettronica, per favorire l'introduzione dell'Euro ed il commercio elettronico nelle PMI.

Nel campo delle misure di sostegno alle attività produttive si inserisce anche la più importante legge speciale approvata nel corso dell'anno dal Parlamento in materia di attività produttive, vale a dire la L. 11 maggio 1999, n. 140 «Norme in materia di attività produttive». Il provvedimento interviene in differenti comparti del settore con una serie di norme di diversa portata, che riguardano, tra l'altro, incentivi per il settore aerospaziale e per l'acquisto di cicli e motoveicoli, l'industria mineraria ed estrattiva, i distretti industriali, l'imprenditoria femminile e il programma IGNITOR nel campo della ricerca sull'energia nucleare. Viene inoltre potenziata la facoltà del Ministero dell'industria di avvalersi di esperti di politica industriale, e regolamentato l'acquisto di strumenti tecnici e informatici per il monitoraggio sugli effetti dei provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive.

Ai fini dello sviluppo delle attività produttive, peraltro, assumono rilievo anche le misure volte a migliorare il contesto in cui esse si esplicano, tra cui merita hanno assunto nel corso dell'anno particolare rilievo quelle per la semplificazione delle procedure e quelle per il potenziamento della ricerca industriale, quale strada maestra per uno sviluppo competitivo a livello internazionale.

Sul fronte della semplificazione, si ricorda l'entrata in vigore del regolamento attuativo della disciplina sullo sportello unico per la realizzazione di impianti produttivi (D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447), sul quale hanno reso il proprio parere le Commissioni VIII e X. Il regolamento, applicato dal maggio scorso, unifica e razionalizza i procedimenti e le strutture amministrative competenti al rilascio delle autorizzazioni all'insediamento di impianti produttivi.

Sul fronte della ricerca industriale si è assistito a un'intensa attività normativa del Governo, in attuazione della delega conferita in materia dalla L. 59/1997. Gli interventi in questo campo sono passati al parere parlamentare della Commissione consultiva in ordine alla riforma amministrativa, alla quale, a partire dal settembre del 1998, le Commissioni permanenti esprimono le proprie osservazioni, integrando così la valutazione del quadro generale della riforma Bassanini con le specifiche competenze di merito sui singoli settori. Tra i principali interventi che hanno fatto seguito alla nuova disciplina generale in materia di ricerca, dettata dal D.lgs. 5 giugno 1998, n. 204, con riferimento al campo della ricerca industriale si ricordano:

– la *riforma degli enti operanti nel settore*, tra cui si ricordano quelle dell'Agenzia spaziale italiana (D.lgs. 30 gennaio 1999, n. 27), dell'ENEA (D.lgs. 30 gennaio 1999, n. 36) e, da ultimo, delle stazioni sperimentali per l'industria (schema di decreto legislativo all'esame del Parlamento), volte

ad aumentarne l'autonomia e migliorarne la capacità di rispondere alle esigenze delle imprese;

– il riordino degli strumenti di sostegno pubblico alla ricerca scientifica e tecnologica (schema di decreto legislativo già esaminato dalla X Commissione e dalla Commissione Bassanini), che prevede tra l'altro l'istituzione di un nuovo Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR), articolato in una sezione per le aree depresse e una il territorio nazionale, che si affianca al Fondo per l'innovazione tecnologica in sostituzione del vigente Fondo per la ricerca applicata.

Energia

Hanno rilievo per lo sviluppo dell'intero sistema economico nazionale gli interventi in campo energetico, in cui si manifestano insieme esigenze di tutela degli utenti e di potenziamento del sistema, onde garantirne la competitività internazionale nel quadro dell'integrazione europea e la piena fruibilità da parte delle imprese e della generalità dei cittadini. In questo settore si è assistito, nel corso dell'anno, all'avvio di importanti processi riformatori che porteranno, con la necessaria gradualità, alla liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas.

Nel settore elettrico si è avuto l'intervento delegato del Governo, che, con il D.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 (in attuazione della delega conferita dalla legge comunitaria 1995-1997), ha recepito la direttiva 96/92/CE, in materia di liberalizzazione del mercato interno per l'energia elettrica, e delineato la completa ridefinizione di tutti gli aspetti più rilevanti del sistema elettrico nazionale. La riforma prevede tra l'altro la liberalizzazione della produzione, stabilendo che a partire dal 2003 nessun soggetto potrà detenerne più del 50 per cento del totale nazionale (il che implica la dismissione di circa 15.000 Megawatt della capacità produttiva dell'ENEL). Viene liberalizzata anche la vendita ai più importanti utenti industriali, e si prevede la separazione dell'ENEL in più società, per lo svolgimento delle diverse attività da essa svolte. Si ricorda che il DPEF 2000-2003 prevede altresì la cessione sul mercato di parte del capitale sociale dell'ENEL.

Nel settore del gas, in cui il processo di liberalizzazione è in una fase ancora iniziale, si segnalano gli interventi della L. 144/1999 (c.d. «collegato ordinamentale»). Tale legge, da un parte conferisce una delega al Governo per liberalizzare il settore del gas naturale (in attuazione della direttiva 98/30/CE) e per ridefinire tutti gli aspetti rilevanti del sistema nazionale del gas, garantendo l'universalità, la qualità e la sicurezza del sistema e insieme eliminando ogni disparità tra i diversi operatori del settore. Un altro intervento modifica la c.d. «legge Bersani» (L. 7 agosto

1997, n. 266), per favorire il completamento del Programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno, già avviato fin dagli anni '80.

Gli interventi già adottati e quelli prospettati stanno producendo profonde trasformazioni nel settore energetico, che hanno avuto ampia eco sui giornali negli ultimi mesi. Questa situazione ha indotto la Commissione attività produttive a rafforzare la propria attività conoscitiva in materia, avviando specifiche indagini. Oltre a quella sulle risorse petrolifere della Basilicata, sono attualmente in corso due indagini conoscitive sui settori di cui prospetta la liberalizzazione: quella sulla riforma del mercato elettrico (deliberata il 12/1/1999) e quella sul riassetto del mercato del gas (deliberata il 23/3/1999), nel cui ambito hanno avuto luogo numerose audizioni.

Tutela e la sicurezza dei consumatori

Vanno infine ricordati gli interventi per la tutela e la sicurezza dei consumatori. In questo campo, si ricorda l'entrata in vigore, all'inizio del periodo in esame, della L. 30 luglio 1998, n. 281, «Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti», che prevede il riconoscimento e la garanzia dei diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, promuovendone la tutela anche in forma collettiva e associativa e disciplinando i rapporti tra le associazioni dei consumatori e le pubbliche amministrazioni. Di particolare rilevanza la norma che attribuisce alle associazioni di consumatori il diritto di agire in rappresentanza degli interessi collettivi dei consumatori nei procedimenti giudiziari o amministrativi.

Nel corso dell'anno è inoltre proseguita l'attività normativa con cui il Governo assicura il recepimento della disciplina comunitaria in materia di tutela dei consumatori e di sicurezza degli impianti e dei prodotti. Al proposito si possono ricordare il D.P.R. 30 aprile 1999, n. 162 (sul cui schema la Commissione attività produttive si è espressa il 29 settembre 1998), che ha provveduto a ridisciplinare le norme sulla sicurezza degli ascensori, e lo schema di decreto legislativo per il recepimento della c.d. direttiva «Seveso II», sul controllo dei pericoli di incidenti connessi con determinate sostanze pericolose, su cui le Commissioni VIII e X riunite hanno espresso il proprio parere il 29/6/1999. In materia di tutela dei consumatori sono stati altresì emanati, senza che su di essi si esprimesse il Parlamento, i D.lgs. 22 maggio 1999, n. 185, di recepimento della direttiva 97/7/CE relativa alla protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza (commercio elettronico) e n. 194, di attuazione della direttiva 96/74/CE relativa alle denominazioni del settore tessile.

LAVORO

L'attività parlamentare in materia di lavoro è stata caratterizzata da una serie di interventi tendenzialmente diretti all'assestamento di misure già adottate nel corso degli ultimi anni. Questi interventi, nonché quelli in *itinerare*, vanno peraltro collocati all'interno di un quadro di riferimento più vasto, in cui assume un ruolo di rilievo il Patto sociale siglato nel dicembre 1998, volte a favorire lo sviluppo e l'occupazione.

Previdenza

In materia previdenziale, dopo l'accelerazione dell'andata a regime della riforma pensionistica del 1995, realizzata con il provvedimento collegato per il 1998 (L. 449/1997), si è provveduto dapprima ad una attività legislativa di assestamento della normativa, concretizzatasi in particolare nel provvedimento collegato alla finanziaria per il 1999 (L. 23 dicembre 1998, n. 448).

Una ulteriore fase di razionalizzazione del sistema, incidente peraltro non sui trattamenti previdenziali, ma sulle strutture e sugli strumenti di intervento, allo scopo di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni organizzative, è stata avviata con il «collegato ordinamentale» in materia di investimenti e occupazione (L. 17 maggio 1999, n. 144) che ha, tra l'altro, concesso al Governo deleghe aventi ad oggetto:

a) la riforma degli ammortizzatori sociali, congiunta a quella degli incentivi all'occupazione nella prospettiva della realizzazione di un sistema organico di strumenti volti a favorire l'inserimento al lavoro ovvero la ricollocazione di soggetti rimasti privi di occupazione (art. 45, comma 1, scadenza delega 31/12/99);

b) la riforma della assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, da suddividere in quattro distinte gestioni, con revisione dell'intero sistema tariffario ed estensione della tutela ad ambiti (dirigenti, lavoratori parasubordinati) e profili (danno biologico) sinora non coperti (art. 55, scadenza delega: 23 febbraio 2000);

c) il riordino degli enti pubblici di previdenza e di assistenza, alla scopo di realizzare la riduzione dei costi amministrativi e l'eliminazione di sovrapposizioni organizzative, creando due poli strutturali, quello gestito dall'INPS per il settore privato e quello dell'INPDAP per i lavoratori pubblici, ed accentrando presso l'INAIL l'assicurazione antinfortunistica (art. 57, scadenza delega: 23 maggio 2000);

d) la trasformazione in titoli del trattamento di fine rapporto, allo scopo di contribuire allo sviluppo delle forme pensionistiche integrative di cui al D.lgs. 124/1993 (art. 71, scadenza delega: 23 agosto 1999); il relativo schema di decreto legislativo è già stato sottoposto all'esame delle Commissioni lavoro e finanze.

Nel frattempo le Commissioni lavoro di Camera e Senato hanno definito anche un intervento di notevole portata innovativa, concernente l'istituzione di una assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici (A.C. 598-B, già licenziato in sede referente dalla Commissione lavoro della Camera, in terza lettura, senza modificazioni rispetto al testo approvato dal Senato); il significato di questo intervento eccede tuttavia l'ambito strettamente previdenziale, investendo anche le problematiche della sicurezza e collocandosi nel quadro di un riconoscimento del valore sociale del lavoro prestato nell'ambito familiare.

Mercato del lavoro

La riforma del mercato del lavoro costituisce uno dei temi centrali della più recente attività legislativa, investendo anche i temi della formazione, della flessibilità delle forme contrattuali e degli orari, dei nuovi servizi per l'impiego, della programmazione negoziata (contratti d'area e patti territoriali).

Si tratta di una attività ormai diffusa su una pluralità di strumenti, a partire dalla L. 196/1997 (c.d. «pacchetto Treu») e dai decreti legislativi per il conferimento alle Regioni delle funzioni in materia di collocamento e politiche attive del lavoro e per il riordino dei lavori socialmente utili (D.lgs. 469 e 468/1997).

Nel periodo considerato l'attività parlamentare si è quindi rivolta prevalentemente a verificare, anche attraverso periodiche audizioni dei responsabili del ministero del lavoro, lo stato di attuazione delle riforme recentemente avviate. Parallelamente sono stati definiti i pareri su alcuni importanti atti del governo (come il regolamento per il riordino della formazione professionale) ed approvati alcuni interventi legislativi correttivi, sia nell'ambito dei provvedimenti collegati di sessione ed ordinamentale (L. 448/1998 e 144/1999), sia con appositi decreti legge (D.L. 335/1998, sul lavoro straordinario; D.L. 214/1999, attualmente all'esame della Camera).

Allo scopo di consentire la piena integrazione dei soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro è stata poi approvata la L. 12 marzo 1999, n. 68 «Norme per il diritto al lavoro dei disabili», che riforma organicamente la normativa sul collocamento obbligatorio dei disabili, introducendo una disciplina ispirata al concetto di «collocamento mirato», cioè individualizzato in rapporto alla concreta capacità lavorativa del singolo soggetto disabile, ed affiancando agli strumenti coercitivi (quote di riserva sulle assunzioni) la previsione di misure di incentivazione per le imprese.

Relazioni sindacali

La Commissione Lavoro ha licenziato nel mese di febbraio un testo unificato di numerose proposte di legge di iniziativa parlamentare (A.C. 136 ed abb.) in materia di rappresentanza e rappresentatività sindacale, del quale l'Assemblea ha già approvato i primi articoli. Il testo proposto dalla Commissione intende colmare il vuoto normativo determinato dai referendum del giugno 1995 e si pone come norma fondamentale in materia di relazioni sindacali, disciplinando l'accertamento dei requisiti di rappresentatività delle organizzazioni sulla base del doppio criterio associativo ed elettorale, già adottato per il pubblico impiego con il D.lgs. 4 novembre 1997, n. 396 (rispetto al quale una temporanea deroga si è resa necessaria per il comparto scuola: decreto-legge 22 gennaio 1999, n. 5, convertito con la L. 69/99).

Il 15 luglio u.s. la Camera ha approvato inoltre una proposta di legge che obbliga i sindacati e le loro associazioni alla pubblicazione del rendiconto annuale di esercizio (A.C. 4504), mentre la Commissione lavoro sta esaminando una proposta di legge, approvata dal Senato nel mese di aprile, recante «Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale» (A.C. 5891).

Sicurezza del lavoro

La Commissione è stata recentemente impegnata ad esprimere il proprio parere su alcuni schemi di decreti legislativi di recepimento di direttive comunitarie, come previsto dalla L. 128/1998 (legge comunitaria 1995-1997). Si tratta, in particolare, degli schemi di decreti legislativi relativi a:

- Prescrizioni minime in materia di sicurezza e di salute per il lavoro a bordo delle navi da pesca (direttiva 93/103/CE);
- Modifica della direttiva 89/655/CEE relativa alle prescrizioni di sicurezza per l'uso delle attrezzature di lavoro (direttiva 95/63/CE);
- Protezione dei giovani sul lavoro (direttiva 94/33/CE).

La Commissione ha poi iniziato l'esame di due schemi di decreti legislativi predisposti in attuazione delle deleghe conferite al Governo con la L. 485/98 (in materia di sicurezza del lavoro nel settore portuale e marittimo). I due schemi sono relativi, rispettivamente, a:

- sicurezza e salute dei lavoratori nelle operazioni e servizi portuali e nelle operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale;
- adeguamento della normativa sulla sicurezza e la salute dei lavoratori marittimi a bordo delle navi mercantili e da pesca.

Personale scolastico

Altri due interventi legislativi, oltre quello relativo alla rappresentanza e rappresentatività sindacale sopra illustrato, hanno riguardato in modo diretto il settore scuola. Con il primo, il limite di spesa previsto dalla vigente normativa in materia di compensi dovuti ai presidenti ed ai componenti delle commissioni degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore, è stato elevato di lire 120 miliardi a decorrere dall'anno 1999 (L. 32/99).

È stato poi approvata la L. 124/99 recante «Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico», che intende avviare a soluzione l'annoso problema del precariato e prevede sia una nuova disciplina dei concorsi ordinari per il reclutamento del personale docente e non docente, sia l'espletamento di sessioni di abilitazione riservate ai docenti precari che abbiano determinati requisiti di servizio, sia ancora nuove norme per il conferimento delle supplenze annuali e temporanee.

Pari opportunità

La Commissione lavoro ha licenziato per l'Aula due provvedimenti contenenti nuove norme in materia di tutela della maternità: il primo, a carattere più limitato, riguarda la tutela delle lavoratrici madri assunte a tempo determinato (A.C. 1147), mentre il secondo (A.C. 259) riformula organicamente l'intera normativa in materia di assenze dal lavoro consentite in relazione alla nascita ed alle malattie dei figli (estendendo — dai tre agli otto anni di età del bambino — l'ambito temporale di applicazione delle disposizioni rispetto alla vigente normativa e promuovendo il concorso del padre nell'attività di assistenza), introduce la possibilità per i lavoratori subordinati di richiedere periodi di congedo non retribuiti (sino a due anni) per gravi motivi interessanti la sfera familiare del richiedente e consente ai lavoratori subordinati la facoltà di richiedere un congedo per formazione non superiore ad undici mesi.

L'attività svolta dalla Camera nel settore degli affari sociali ruota attorno a tre assi principali:

- la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale (L. 30 novembre 1998, n. 419, e D.lgs. 19 giugno 1999, n. 229)
- la riforma degli istituti e degli strumenti della politica sociale (A.C. 354 e abb. legge quadro di riforma dell'assistenza)
- la disciplina di materie aventi rilevanti profili di carattere bioetico (L. 1° aprile 1999, n. 91, sui trapianti e A.C. 414 e abb., ora in discussione al Senato, sulla procreazione medicalmente assistita).

Accanto a questa produzione legislativa sono da porre in evidenza altre iniziative che hanno avuto un impatto significativo nell'ambito del dibattito politico ovvero hanno costituito la cornice entro la quale ricondurre in modo coerente le politiche di settore.

Si può affermare, quindi, che è stato portato ad un sufficiente grado di avanzamento un imponente lavoro iniziato in questa legislatura.

Elementi sintetici sui caratteri della produzione legislativa

Alcuni dati esemplificano bene questa tendenza: nei primi sei mesi dell'anno in corso sono state approvate 5 leggi ordinarie, sono in stato di relazione per l'Assemblea 4 provvedimenti legislativi ed è stato richiesto il trasferimento in sede legislativa per altri tre provvedimenti.

Significativo è altresì il dato rappresentato dalla compresenza dell'iniziativa parlamentare con quella governativa e, in alcuni casi, da un atteggiamento neutrale del Governo, il quale, soprattutto sulle questioni di carattere bioetico non solo non ha presentato un autonomo progetto di legge, ma ha assunto una posizione volutamente tesa a non impegnare l'esecutivo nel suo complesso. Il caso della discussione delle proposte di legge in materia di procreazione medicalmente assistita è al riguardo significativo.

La Commissione ha quindi perseguito e accentuato un ruolo centrale nella produzione legislativa di settore che è testimoniato da due elementi significativi: in primo luogo, sui tre principali provvedimenti che hanno riguardato gli ambiti richiamati all'inizio, l'iniziativa è prevalentemente di origine parlamentare e allorquando vi sono disegni di legge del Governo, questi o sono abbinati ad altre proposte di legge ovvero sono radicalmente modificati (è il caso, a quest'ultimo proposito della L. 419/98); in secondo luogo, i principali provvedimenti legislativi varati hanno preteso avere i caratteri di un riordino complessivo della materia trattata (è il caso, ad esempio, della nuova disciplina dei trapianti o della riforma dell'assistenza e così via).

Accanto a questi elementi sono da evidenziare altresì alcune tendenze di carattere generale che hanno trovato una manifestazione anche nei settori di interesse della Commissione: da rilevare soprattutto la problematica relativa all'esame degli schemi di decreti legislativi che per quanto riguarda la razionalizzazione del SSN ha rappresentato un forte elemento di contrapposizione tra maggioranza ed opposizione.

I contenuti della produzione legislativa

Per quanto concerne i contenuti della produzione normativa nella sanità si possono individuare due direttrici:

I provvedimenti di riforma:

- il D.lgs. 229/1999 sulla razionalizzazione del servizio sanitario nazionale (cosiddetta «riforma *ter*» della sanità, venuta cioè dopo quella del 1978 che ha istituito il SSN e dopo quella degli anni 1992 e 1993 che ne ha modificato i caratteri attraverso l'aziendalizzazione delle USL e la regionalizzazione);
- il D.lgs. 230/1999 sulla medicina penitenziaria che ha rivisto i criteri per l'assistenza sanitaria delle persone detenute;
- il disegno di legge di riforma degli Istituti di ricerca e cura a carattere scientifico (A.C. 3856 all'esame dell'Assemblea);
- il disegno di legge di riforma delle professioni sanitarie non mediche (A.C. 4980 all'esame dell'Assemblea);
- i progetti di legge si riordino del sistema trasfusionale nazionale (A.C. 71 e abb., al parere delle Commissioni);
- i progetti di legge per la disciplina dell'attività erboristica (A.C. 94 e abb. all'esame dell'Assemblea);
- le proposte di legge sulle medicine non convenzionali (A.C. 3891 e abb., il cui esame è stato appena avviato) che, insieme ai progetti di legge

sull'erboristeria, possono costituire il nucleo della disciplina generale sulle terapie alternative.

I provvedimenti settoriali

- La L. 42/1999, concernente le professioni sanitarie (mansionario, riconoscimento dei titoli pregressi, ecc.)
- progetti di legge per la costituzione dell'albo degli odontoiatri (A.C. 72-B, già approvato in prima lettura dalla Camera e modificato dal Senato)
- il disegno di legge per la proroga di taluni termini (A.C. 5402 già approvato dal Senato e all'esame in sede legislativa)
- la sanatoria a favore di taluni farmacisti che sono da tempo gestori provvisori di farmacie (A.C. 4285-B all'esame della Commissione in seconda lettura)

Altro settore di particolare interesse da parte della Commissione è stato quello della bioetica. In questa legislatura è stata approvata un'importante legge (1° aprile 1999, n. 91) che disciplina in modo organico la materia dei trapianti di organi e tessuti: viene infatti disegnata una nuova organizzazione delle strutture deputate all'effettuazione dei trapianti e sono dettate nuove norme in ordine alla donazione degli organi.

La Commissione è ora impegnata nell'esame di un'altra proposta di legge che affronta la materia del trapianto parziale di fegato tra viventi (A.C. 4308), che sembra tuttavia presentare meno implicazioni di carattere bioetico a vantaggio dei profili più di carattere medico.

Altro tema di particolare interesse è stato quello per la disciplina della procreazione medicalmente assistita (A.C. 414 e abb. attualmente all'esame del Senato) che ha interessato temi di particolare sensibilità dal punto di vista bioetico, connessi ad esempio, alla tutela dell'embrione, alla clonazione umana, alle libertà individuali in tema di maternità e paternità.

Un terzo settore interessato da provvedimenti legislativi di un certo rilievo è stato quello della politica sociale.

È da segnalare, a questo riguardo, in primo luogo, l'approvazione della L. 18 febbraio 1999, n. 45, che ha introdotto modifiche al testo unico sulle tossicodipendenze con l'obiettivo di favorire le iniziative di lotta alla droga intraprese dalle pubbliche amministrazioni e dalle comunità per il recupero dei tossicodipendenti.

In secondo luogo, occorre evidenziare il disegno legislativo di riforma dell'intero settore dell'assistenza sociale messo in cantiere con l'approvazione in Commissione delle proposte di L. 354 e abbinate: si tratta del tentativo di riordinare complessivamente gli istituti del sistema della protezione sociale nel nostro paese che si sono venuti sovrapponendo nel corso degli anni in modo non organico a partire dalla «legge Crispi» del 1890.

Il provvedimento, di cui è già iniziata la discussione in Assemblea, costituisce una delle priorità legislative previste anche dal DPEF per il 2000.

Accanto a questa direttrice di lavoro, la Commissione è altresì impegnata in altri provvedimenti di carattere settoriale, come è il caso dei progetti di legge — di cui uno di iniziativa governativa — per la creazione e lo sviluppo dei servizi per i bambini fino a tre anni (A.C. 5838 abb.).

L'attività non legislativa

Nell'ambito dell'attività non legislativa la Commissione ha intrapreso due rilevanti iniziative sul piano conoscitivo che sono intervenute nell'attualità del dibattito politico: si tratta dell'indagine conoscitiva sugli aspetti sociali e sanitari della prostituzione e dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza alimentare. Entrambe le iniziative hanno consentito di riportare nella sede parlamentare un dibattito iniziato in sedi diverse e di organizzare in modo sistematico il confronto con gli interlocutori istituzionali e della società civile.

La Commissione ha inoltre proseguito l'indagine conoscitiva sul terzo settore portando a conclusione il programma delle audizioni e commissionando contestualmente al CNEL uno studio ed un'analisi di tipo comparato sulle principali problematiche connesse alle politiche in favore del cosiddetto settore *non profit*.

AGRICOLTURA

L'attività svolta dal Parlamento nel settore dell'agricoltura è stata sostanzialmente diretta ad affrontare i nodi cruciali che ostacolano lo sviluppo di questo settore dell'economia. Le iniziative svolte hanno riguardato, da un lato, la riforma dell'apparato istituzionale di riferimento, che coinvolge sia l'organizzazione dell'amministrazione agricola sia la questione della semplificazione e del riordino delle norme legislative; dall'altro, il problema dell'adeguamento strutturale delle aziende, per renderle più competitive nei mercati europeo ed internazionale e per metterle in grado di realizzare produzioni agricole più sane, anche nell'ottica commerciale del recente maggiore interesse dimostrato dai consumatori per la sicurezza alimentare.

Questo insieme di prospettive si è sviluppato lungo filoni di intervento ben definiti nei quali il lavoro parlamentare si è espresso in varie forme: esame di specifici disegni e proposte di legge, svolgimento di indagini conoscitive, espressione di numerosi pareri su atti del Governo, per lo più decreti legislativi e schemi di regolamento discendenti da deleghe conferite con leggi comunitarie ovvero con disposizioni di cui alle leggi Bassanini. Tali ambiti di attività parlamentare possono essere riassunti nei seguenti cinque gruppi di intervento.

Trasformazione dell'assetto normativo e organizzativo dell'amministrazione agricola

Anche il settore dell'agricoltura è stato coinvolto nella trasformazione e nel riordino dell'amministrazione agricola, caratterizzato da un doppio percorso riformatore. In attuazione del D.lgs. 143/1997, con cui si è dato vita al nuovo Ministero per le politiche agricole, il Parlamento ha esaminato per il parere lo schema di regolamento per la riorganizzazione interna del Ministero, che non è stato ancora adottato per un rilievo della Corte dei Conti. Nel frattempo, è intervenuto lo schema di decreto legi-

slativo di riorganizzazione dell'intero assetto dell'amministrazione pubblica, che prevede per il Ministero agricolo l'accorpamento nel più grande Ministero delle attività produttive ed il trasferimento del Corpo forestale al costituendo ministero dell'ambiente. Il Parlamento è ora impegnato ad esprimere il parere su tale ultimo decreto legislativo, che, se varato, farebbe venir meno il precedente assetto ministeriale attuato con il D.lgs. 143 e renderebbe inutile l'adozione del predetto regolamento. L'esame per il parere è in corso presso la Commissione parlamentare per la riforma amministrativa, ma sono state deliberate osservazioni anche da parte della Commissione competente per il settore agricolo.

Analogo iter parlamentare è stato seguito per l'espressione del parere sullo schema di decreto legislativo di riforma dell'AIMA e di istituzione dell'Ente Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA).

Rilancio e sostegno dell'agricoltura italiana

L'attenzione del Parlamento è stata incentrata prevalentemente su iniziative dirette a contribuire alla metamorfosi dell'agricoltura italiana da settore isolato a settore integrato con le altre attività economiche, dove lo sviluppo è legato all'imprenditorialità e alla capacità di valorizzare la tipicità e la qualità dei prodotti, anche attraverso opportune operazioni di marketing. A tal fine, l'attività parlamentare si è concretizzata, innanzitutto, nel varo della L. 313 del 3 agosto 1998 sull'olio di oliva, contenente disposizioni in merito all'etichettatura delle diverse tipologie di olio, per mezzo delle quali dovrebbe essere più trasparente la provenienza del prodotto. Sono in corso di esame anche provvedimenti diretti alla tutela del bergamotto e dei suoi derivati, del pane tradizionale, alla disciplina dell'apicoltura, per modifiche strutturali di rilancio e riordino della pesca marittima, nonché iniziative a sostegno di produzioni agricole danneggiate da organismi nocivi. In conseguenza della recente crisi del Kosovo e della partecipazione italiana alle operazioni militari in quell'area, il Parlamento ha in corso l'esame della legge di conversione di un decreto legge contenente misure di carattere economico dirette a compensare i danni arrecati ai pescatori dell'Adriatico impossibilitati ad esercitare la loro attività per gli ordigni sganciati in quel mare.

Sempre per quanto riguarda il settore della pesca, in vista di un nuovo regolamento comunitario che dovrebbe ridisegnare l'organizzazione comune dei mercati dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, la Camera sta svolgendo un'indagine conoscitiva finalizzata a fare il punto, in particolare, sui problemi che derivano dall'applicazione dei trattati internazionali e dal fermo biologico.

Sicurezza alimentare

Il tema della sicurezza alimentare è stato al centro dell'interesse del legislatore italiano nell'ultimo anno, prima ancora che si manifestassero i recenti accadimenti del Belgio relativi alla diossina nei cibi causata da mangimi per animali scadenti. La normativa comunitaria, in passato, aveva lasciato ampi spazi legislativi agli Stati membri per connotare un prodotto di qualità, poiché quest'ultima è suscettibile di differenziazioni a livello locale, in conseguenza dei diversi fattori ambientali ed anche dei gusti e delle abitudini dei consumatori. Dopo le manifestazioni delle patologie dovute alla encefalopatia spongiforme bovina, però, si è sviluppato un nuovo attivismo normativo in tema di qualità, orientato verso interventi di protezione ambientale e sanitaria dei consumatori.

L'attività del Parlamento italiano in tema di sicurezza alimentare si è indirizzata, pertanto, sia all'adozione di misure autonome sia al recepimento delle numerose direttive comunitarie sull'igiene e la garanzia di qualità dei prodotti alimentari e per il miglioramento del sistema zootecnico.

Sono in stato di avanzato esame parlamentare un pacchetto di proposte di legge contenente disposizioni per la produzione, la vendita e l'uso di fitofarmaci e di prodotti assimilati ed un disegno di legge, approvato dalla Camera ed ora sottoposto al vaglio del Senato, sulla riproduzione animale volto a disciplinare il settore, anche in attuazione della relativa normativa comunitaria. Sono inoltre all'esame della Camera, presso la Commissione Agricoltura, due abbinate proposte di legge, concernenti la tutela degli animali negli allevamenti, da perseguire non solo nell'interesse delle bestie ma anche come misura indiretta di protezione alimentare.

Per quanto riguarda il recepimento della legislazione comunitaria, il Parlamento ha esaminato, per l'espressione del parere, taluni schemi di decreto legislativo e di regolamento relativi alla protezione dei vitelli, alla protezione degli animali durante la macellazione e l'abbattimento e alla protezione degli animali durante il trasporto. Uno schema di decreto legislativo relativo alla circolazione di materie prime per mangimi, anch'esso attuativo di disposizioni comunitarie, è stato valutato negativamente dalla Commissione Agricoltura della Camera che ha espresso parere contrario.

In tema di protezione delle invenzioni biotecnologiche, è stato adottato un documento congiunto delle Commissioni Affari sociali e Agricoltura della Camera volto a formulare osservazioni e direttive per il governo in merito ad una recente direttiva comunitaria che introduce principi applicabili alla brevettabilità del materiale biologico.

Misure strutturali

L'agricoltura italiana risente di vari fattori strutturali che limitano le potenzialità occupazionali, riducendo le possibilità di espansione dell'eco-

nomia agricola, e gravano sul rendimento delle produzioni, scontando squilibri nell'interscambio commerciale con gli altri paesi. Squilibri dovuti essenzialmente ad un andamento dei prezzi dei servizi più alto dei partners europei e alla carenza di efficaci politiche di valorizzazione dei prodotti italiani.

L'obiettivo generale del lavoro parlamentare è stato quindi quello di adottare misure di carattere strutturale e di sostegno allo sviluppo, atte a ridurre il disagio sociale e dare impulso all'occupazione nel comparto. In sostanza, di riqualificare il settore attraverso uno sviluppo rurale multifunzionale, che valorizzi l'industria delle produzioni tipiche, l'agriturismo e che promuova itinerari culturali e ambientali correlati con le produzioni agricole.

In tale direzione sono state varate la L. 441 del 15 dicembre 1998 sull'imprenditoria giovanile, che prevede una serie di agevolazioni ed incentivi per i giovani agricoltori di età inferiore a quaranta anni e la L. 423 del 2 dicembre 1998 recante interventi strutturali nel settore agricolo, che stanziava ingenti risorse a favore di diverse attività agricole e per la realizzazione del piano agrumicolo. È stata anche approvata, dopo un lungo iter parlamentare dovuto ad un rilievo della Commissione Affari costituzionali del Senato su una presunta invadenza delle competenze regionali, la legge sulle Strade del vino, provvedimento diretto a valorizzare le produzioni italiane di vini tipici attraverso percorsi turistici correlati con la conoscenza e la degustazione di tali vini.

Ancora all'esame dell'assemblea della Camera, invece, dopo l'approvazione in sede deliberante del Senato, il pacchetto di proposte contenenti la riforma del sistema dei consorzi agrari e la connessa chiusura dell'annosa questione degli ammassi obbligatori dei prodotti agricoli, gestiti dai consorzi medesimi all'inizio degli anni sessanta, per i quali lo Stato, con il provvedimento in esame, s'impegna a versare agli stessi consorzi una cospicua parte degli importi pendenti.

L'attività parlamentare si è anche incentrata sull'esame della legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati nel settore agricolo, agroindustriale e forestale. Il provvedimento, che ha dei precedenti fino al 1996, è diretto a razionalizzare i predetti interventi, assicurando loro coerenza programmatica e continuità pluriennale e mirando all'accrescimento della competitività del sistema agroalimentare italiano nei mercati stranieri.

Adempimenti comunitari

Particolare attenzione è stata dedicata nel corso di quest'ultimo anno alla vicenda delle quote latte e delle misure per il settore lattiero caseario. Il Parlamento ha dapprima esaminato un provvedimento del governo

(D.d.l. A.C. 5287) diretto a chiudere definitivamente il contenzioso con l'Unione europea relativo alle campagne di produzione lattiera 1995-1998, sulla base delle verifiche appositamente disposte dalla legislazione vigente. Il disegno di legge prevedeva anche una ristrutturazione del settore lattiero attraverso un programma volontario di abbandono della produzione e la redistribuzione delle quote contestualmente al passaggio della relativa gestione alle Regioni e Province autonome. La parte relativa alle pendenze nei confronti della Comunità è stata poi oggetto di un apposito decreto-legge (D.L. 43/1999) che è stato convertito dalla L. 118 del 27 aprile 1999. La restante parte del disegno di legge sulla ristrutturazione del settore lattiero caseario è all'esame, in prima lettura, dell'Assemblea della Camera.

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

Nel corso della XIII legislatura, in particolare su iniziativa della riformata Commissione per le politiche dell'Unione europea, si sono verificate significative novità sia sul piano normativo sia nella prassi.

A seguito dell'approvazione del Trattato di Amsterdam, sono stati notevolmente rafforzati e articolati gli obblighi del Governo di trasmissione al Parlamento degli atti e dei progetti di atti, dei documenti preparatori e di indirizzo delle istituzioni europee. Si è inoltre esplicitamente prevista la possibilità per le Commissioni parlamentari di formulare osservazioni e adottare atti di indirizzo.

L'attività della Camera nel settore delle politiche dell'Unione europea si è pertanto sviluppata, nel corso dell'ultimo anno, lungo una serie di tendenze, con cui si stanno ponendo le basi per un rafforzamento del ruolo del Parlamento nei confronti delle problematiche comunitarie.

Legge comunitaria e relazione semestrale

In primo luogo, nell'anno in corso è stata approvata la legge comunitaria per il 1998 (L. 5 febbraio 1999, n. 25). La legge ha previsto il recepimento di 71 direttive comunitarie.

Com'è noto, l'attuazione della normativa comunitaria (c.d. «fase discendente») nel sistema italiano è affidata sostanzialmente ad un unico strumento legislativo, la legge comunitaria annuale, introdotto da circa un decennio nell'ordinamento e reso necessario non solo dall'elevato numero di direttive da attuare e dai ritardi precedentemente registrati nelle procedure di recepimento, ma anche dall'esigenza, avvertita in sede parlamentare, di disporre di una sede unitaria di valutazione politica del processo di adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario.

La legge comunitaria annuale, pur avendo anche un contenuto normativo sostanziale, si configura essenzialmente come legge procedimentale, con la quale vengono organizzati e programmati una serie di interventi diversi (adozione di decreti legislativi delegati, di regolamenti di delegifi-

cazione o di atti amministrativi) finalizzati a garantire, per l'anno di riferimento, l'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello comunitario. In tal senso, la legge comunitaria annuale rappresenta un esempio tipico di legislazione complessa, con la quale il Parlamento indirizza e programma entro una cornice procedimentale unitaria l'attuazione delle direttive comunitarie.

A differenza della legge comunitaria 1995-1997 (L. 128/1998), in occasione dell'approvazione della legge comunitaria 1998 non si è proceduto al contestuale esame della relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario (si ricorda infatti che l'Assemblea, nelle sedute del 20 e 21 aprile 1998, aveva svolto l'esame congiunto della relazione della XIV Commissione e del disegno di legge comunitaria, al fine di contestualizzare i due principali momenti d'intervento del Parlamento al processo normativo comunitario).

Fase discendente e fase ascendente del diritto comunitario

Nonostante il rafforzamento degli obblighi del Governo di trasmissione al Parlamento degli atti e dei progetti di atti comunitari, è molto limitato il numero di progetti di atti comunitari esaminati, nel corso dell'ultimo anno, dalle Commissioni della Camera ⁹.

L'attività svolta nel corso dell'ultimo anno dalla XIV Commissione è stata pertanto caratterizzata, in grande misura, dall'esame di progetti di legge o schemi di decreti legislativi, con riferimento ai profili di compatibilità con la normativa comunitaria.

La Commissione ha pertanto svolto un significativo ruolo nell'analisi di tali profili, in ragione del suo peculiare ruolo a carattere «orizzontale», che porta la Commissione stessa ad intervenire trasversalmente su tutti i settori dell'ordinamento, mediante la funzione consultiva sulla compatibilità comunitaria dei singoli provvedimenti.

Indagine conoscitiva sull'attuazione della normativa comunitaria

La Commissione politiche dell'Unione europea ha deliberato, il 26 maggio 1999, di procedere ad una indagine conoscitiva sulla qualità e sui modelli di recepimento delle direttive comunitarie. L'indagine è finalizzata a sviluppare una riflessione che, superando il tradizionale approccio al problema di tipo meramente quantitativo, abbia ad oggetto la qualità della legislazione di derivazione comunitaria.

⁹ Per un dato complessivo, cfr. Parte I del presente rapporto, *Dati e tendenze*, sezione dedicata alla normativa comunitaria.

Audizioni

Su argomenti di interesse comunitario si sono tenute numerose audizioni presso le Commissioni permanenti: si ricordano, in particolare, quelle relative ai grandi temi legislativi in discussione presso le sedi europee, come la revisione del Trattato di Maastricht, la riforma dei fondi strutturali, la politica dell'occupazione, la riforma della politica agricola comune, i nuovi programmi per la ricerca e la cultura, la liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni.

Si segnala inoltre l'audizione da parte della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea di rappresentanti italiani al Parlamento europeo sul programma legislativo dell'Unione europea per il 1999. Tale iniziativa si collega alla proposta, avanzata da parte italiana, di un esame da parte dei Parlamenti nazionali del programma legislativo annuale dell'Unione, allo scopo di assicurare la partecipazione *ex ante* dei parlamenti alla definizione delle scelte legislative dell'Unione e alla corretta applicazione del principio di sussidiarietà.

La L. 59/1997 come strumento di politica generale

La L. 59/1997 ha previsto un programma di riforme ampio e unitario, all'interno del quale il conferimento di funzioni e compiti al sistema delle autonomie, la riforma dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato e la ridefinizione delle regole essenziali dell'attività amministrativa e del rapporto tra cittadini e amministrazione sono aspetti tra loro strettamente collegati¹⁰.

La complessa articolazione di questo progetto, per la entità degli interventi che richiede, la molteplicità dei fini che persegue, il numero delle istituzioni coinvolte, e la sua prospettiva di lungo periodo, definita dalla previsione di una serie di adempimenti legislativi e normativi che da essa scaturiscono, fanno della L. 59 una caso di legislazione complessa o di organizzazione legislativa, una legge cioè che procedimentalizza e programma una politica di lungo periodo, assimilabile, sotto questo profilo, alle leggi finanziaria e comunitaria.

La politica generale che la L. 59 procedimentalizza è quella rivolta alla riforma integrale e progressiva del sistema delle amministrazioni pubbliche e al migliore funzionamento delle politiche pubbliche, in un quadro di costante semplificazione.

L'obiettivo di contenere la proliferazione burocratica e normativa attraverso l'attuazione dei principi della sussidiarietà, proporzionalità, semplificazione ed efficienza delle politiche pubbliche in rapporto alla loro distribuzione territoriale, appare il punto unificante del sistema delineato dalla L. 59, che si articola in diversi settori di intervento. In questo quadro è di particolare rilevanza il tema delle autonomie funzionali, all'interno del quale viene ricompresa l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

¹⁰ Cfr. Relazione illustrativa allo schema di decreto recante la riforma dell'organizzazione del Governo, ai sensi degli artt. 11, co. 1, lett. a), e 12 della L. 15 marzo 1997, n. 59, p. 1.

*Obiettivi**a) Conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali*

La L. 59 del 1997 si propone, innanzi tutto, di realizzare una ampia e organica redistribuzione delle funzioni amministrative spettanti alla amministrazione statale, modificando radicalmente il riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali risultante dal D.P.R. 616 del 1977.

Il conferimento alle regioni e agli enti locali, in osservanza del principio di sussidiarietà, di tutte le funzioni amministrative tranne quelle specificamente indicate dalla L. 59 e riservate alla competenza statale (cappovolgendo il sistema precedente) viene effettuato, a Costituzione vigente, sfruttando al massimo le potenzialità dell'articolo 118 Cost. secondo comma, in base al quale lo Stato può con legge delegare alle regioni funzioni amministrative ulteriori a quelle relative alle materie elencate nell'articolo 117 Cost. e imponendo alle regioni di trasferire a loro volta agli enti locali tutte le funzioni per le quali non si richieda l'unitario esercizio a livello regionale.

Il nuovo assetto delle competenze deve conformarsi ai principi di efficienza ed economicità, anche con la soppressione delle funzioni divenute superflue, di responsabilità e unicità dell'amministrazione, di autonomia organizzativa e regolamentare.

L'impianto della L. 59 individua, dunque, un progetto di profonda trasformazione dei rapporti tra Stato e autonomie che, pur ricollegabile al processo di razionalizzazione e riordino della pubblica amministrazione già avviato con le deleghe della L. 421/1992, ha un accentuato carattere innovativo, in quanto prospetta una serie di interventi destinati ad incidere, in attesa di una modifica costituzionale, sulla forma dello Stato, accentuando il regionalismo e valorizzando le autonomie.

Al processo di riforma avviato dalla L. 59/1997, si è affiancato nel corso della legislatura, un progetto di riforma costituzionale, che ha preso avvio con l'istituzione della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. In questa fase l'Esecutivo ha lasciato alla responsabilità del solo Parlamento la riforma costituzionale, limitando il suo intervento ai processi di riforma a livello legislativo.

Con il Governo D'Alema, il processo di riforma è ripreso secondo la procedura di cui all'articolo 138 della Costituzione e l'Esecutivo si è inserito come interlocutore del Parlamento facendosi promotore di una proposta di revisione costituzionale, attualmente all'esame della Camera dei deputati.

b) Riforma dell'amministrazione dello Stato

In stretta connessione con la nuova distribuzione di competenze tra Stato e autonomie, la L. 59 prevede la riforma complessiva dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato e il riordino di numerosi enti

pubblici nazionali nonché interventi per la ricerca; alla riforma dell'amministrazione statale si ricollega il completamento della riforma del lavoro pubblico, secondo i criteri della razionalizzazione nella distribuzione delle competenze e dell'accentuazione dell'autonomia organizzativa. Quanto alla autonomia scolastica, nonostante le evidenti peculiarità, anch'essa può essere ricollegata alla più ampia tematica della valorizzazione delle autonomie, nella misura in cui si riconosce anche alle istituzioni scolastiche (e non solo agli enti territoriali) la funzione di rappresentare interessi, e quindi la titolarità dei relativi poteri, recependo il principio di sussidiarietà nella sua accezione più ampia.

c) Riordino di settori economici e industriali

La L. 59 prevede inoltre un programma di riordino di settori economici e industriali al fine di valorizzare anche in tali ambiti il ruolo delle autonomie, in applicazione del principio di sussidiarietà, e di introdurre elementi di liberalizzazione e di semplificazione, anche nella prospettiva della deregolamentazione.

d) La legge annuale di semplificazione

In ultimo, la L. 59, oltre a disporre essa stessa un ampio intervento di delegificazione (art. 20, co. 8), introduce uno strumento legislativo a cadenza annuale per assicurare, con una costante delegificazione, la semplificazione e lo snellimento delle procedure e per la compilazione di testi unici nelle materie interessate dalla L. 59 del 1997. La semplificazione si configura, dunque, come uno strumento, assai rilevante, per la realizzazione di un complessivo progetto nel quale si integrano i profili relativi all'organizzazione e quelli relativi all'azione amministrativa, nell'ottica del contenimento e della razionalizzazione della presenza della sfera pubblica.

Strumenti

La realizzazione di una politica generale di così ampia portata richiede interventi di c.d. legislazione intersettoriale che attraversano diversi settori e che, a loro volta, innescano un processo a cascata che coinvolge vari livelli di governo (statale, regionale, locale).

Gli adempimenti previsti sono logicamente e cronologicamente ordinati l'uno rispetto all'altro, in quanto fanno parte di un unico processo di attuazione della politica generale; tuttavia i termini originariamente indicati

dalla L. 59 per l'attuazione dei diversi interventi sono stati successivamente modificati per adeguarli alle esigenze di volta in volta prospettatesi.

La sequenza delle scadenze che si è infine delineata prevede che in primo luogo sia attuato il conferimento di funzioni e compiti alle autonomie (31 marzo 1998) e la loro ripartizione tra Regioni e agli enti locali (31 marzo 1999); un termine intermedio è stato fissato per il completamento della riforma del lavoro pubblico (31 ottobre 1998), mentre l'avvio del processo di riforma dell'amministrazione centrale con l'emanazione dei decreti legislativi, è previsto in un momento successivo (31 luglio 1999), in considerazione del fatto che la riforma dell'amministrazione statale deve tener conto delle riforme già intervenute sia per quanto riguarda il decentramento di funzioni al sistema delle autonomie, sia per quanto riguarda i rapporti tra vertice politico e dirigenza amministrativa nell'organizzazione statale. Gli ulteriori adempimenti relativi al riassetto dell'organizzazione degli uffici dei Ministeri possono essere effettuati senza limiti temporali, e, secondo l'articolo 4 dello schema di decreto recante la riforma dell'organizzazione del Governo, si dovrà procedere ad una revisione periodica dell'organizzazione ministeriale, con cadenza almeno biennale.

Va rilevato infine che la strumentazione normativa prevista per l'attuazione della politica generale delineata dalla L. 59 del 1997 si diversifica a seconda del tipo di intervento da realizzare.

a) *Decentramento di funzioni amministrative al sistema delle autonomie:*

1) decreti legislativi in attuazione delle norme di delega per l'individuazione di funzioni e compiti da conferire a regioni ed enti locali, da emanare previo parere della Commissione parlamentare per la riforma amministrativa (o in materia di trasporto pubblico locale delle Commissioni parlamentari competenti) e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, nonché della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome e della Conferenza Stato-città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle comunità montane.

(Fase completata alla data del 31 marzo 1998, con l'emanazione del D.lgs n. 112 del 1998 e dei decreti legislativi in materia di mercato del lavoro, trasporto pubblico locale, agricoltura e riordino dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali);

2) leggi regionali di attuazione dei decreti legislativi che, sentite le rappresentanze degli enti locali, conferiscono loro le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e attribuiscono le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative; in caso di inerzia delle Regioni, il Governo provvede mediante decreto legislativo, previa consultazione delle regioni inadempienti.

(Alla data del 31 marzo 1999 sono state emanate diverse leggi regionali e si applicano fino alla data di entrata in vigore delle restanti leggi regionali le disposizioni degli interventi sostitutivi);

3) individuazione di beni e risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative alle Regioni e agli enti locali e delle procedure di trasferimento mediante D.P.C.M., adottato previo parere della Commissione parlamentare per la riforma amministrativa e Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le provincie autonome e della Conferenza Stato-città e autonomie locali, sentiti gli enti locali funzionali e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. È previsto nel D.lgs. n. 112 del 1998 anche l'intervento sostitutivo della Conferenza unificata Stato-regioni-città la quale, in caso di mancata emanazione dei D.P.C.M., può predisporre lo schema di atto e inviarlo al presidente del Consiglio.

(Fase in corso di attuazione, sia pure con notevoli ritardi);

4) effettivi trasferimenti di beni e risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, secondo la procedura indicata nei D.P.C.M., che determinano la decorrenza dell'esercizio da parte di regioni ed enti locali delle funzioni conferite. In caso di inerzia, le Regioni e gli enti locali interessati possono chiedere alla Conferenza unificata investire della questione il Presidente del Consiglio il quale può, dopo aver assegnato un termine per provvedere inutilmente decorso, nominare un commissario *ad acta*.

(Fase non ancora avviata);

5) regolamenti di riordino delle strutture centrali e periferiche interessate dal conferimento ai sensi dell'art. 17, co. 4-*bis* della L. 400/1988, previo parere del Consiglio di Stato e della Commissione parlamentare per la riforma amministrativa in sede di prima emanazione degli schemi; successivamente previo parere delle Commissioni permanenti.

(Fase non ancora avviata).

b) *Riforma dell'amministrazione centrale, riordino degli enti pubblici e lavoro pubblico:*

1) decreti legislativi da emanare previo parere della Commissione per la riforma amministrativa, tranne quelli in materia di pubblico impiego per i quali è previsto il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

(Fase in corso di attuazione. Si segnala che in data 9 giugno 1999 è stato trasmesso al Parlamento lo schema di decreto legislativo recante la riforma dell'organizzazione del Governo);

2) regolamenti di organizzazione da adottare ai sensi dell'art. 17, co. 4-*bis* della L. 400/1988, introdotto dalla stessa L. 59, con la consulta-

zione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative se hanno riflessi sulla organizzazione del lavoro o sullo stato giuridico dei dipendenti.

(Fase non ancora avviata);

3) atti amministrativi attuativi.

(Fase non ancora avviata).

c) *Attività economiche e industriali:*

1) decreti legislativi per l'individuazione delle competenze e la definizione della disciplina della materia, da adottarsi previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

(Fase in corso di attuazione);

2) ulteriori adempimenti per l'attuazione dei decreti da parte dell'amministrazione dello Stato e in sede regionale o locale.

d) *Semplificazione:*

1) disegno di legge annuale di semplificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi, attraverso il quale si tende a creare un sistema di permanente semplificazione attraverso lo strumento della delegificazione;

2) emanazione dei regolamenti delegificanti e individuazione da parte del Governo, in sede di attuazione della delegificazione, dei procedimenti o degli aspetti di procedimento che possono essere autonomamente disciplinati dalle regioni e dagli enti locali;

3) atti normativi regionali o locali.

Considerazioni conclusive:

La L. 59 prevede, dunque, un complesso sistema per la sua attuazione tanto a livello nazionale che a livello regionale:

– a livello nazionale, in un quadro ordinato di scadenze, si rinvergono atti normativi di diverso rango collocati a cascata e procedure di consultazione e concertazione, attraverso le quali le Regioni e gli enti locali partecipano al processo di attuazione della stessa legge;

– a livello regionale le leggi regionali di attuazione riproducono un processo di attuazione attraverso atti successivi simile a quello derivante dalla L. 59.

La L. 59, dunque, crea una serie di catene normative soggette a loro volta a ulteriori processi di modifiche e aggiustamenti successivi, grazie

soprattutto allo strumento dei decreti integrativi e correttivi attraverso il quale il procedimento tende ad assumere un carattere circolare, riattivando di nuovo la sequenza di adempimenti normativi.

D'altronde la stessa L. 59 è coinvolta in questo circuito normativo di adeguamento progressivo, essendo stata più volte modificata attraverso interventi legislativi che si inseriscono nel processo di riforma da essa avviato. Alla L. 59, infatti, sono seguite altre tre leggi, la L. 127/1997, la L. 191/1998 e la L. 50/1999, prima legge annuale di semplificazione, alla quale seguiranno le altre leggi annuali.

Va infine rilevato che tanto la L. 59 quanto i decreti legislativi di attuazione contengono alcune previsioni che non appaiono finalizzate al perseguimento degli obiettivi di carattere generale strumentali al perseguimento della politica generale della trasformazione del rapporto Stato - autonomie ma appaiono piuttosto dettate dalla necessità di far fronte a esigenze contingenti. Si pensi ad esempio, per quanto riguarda la L. 59, al piano di rilancio delle terme.

IL PATTO SOCIALE PER LO SVILUPPO E L'OCCUPAZIONE

Gli obiettivi: il Patto sociale come sede di definizione di una politica generale per lo sviluppo

Il 22 dicembre 1998 Governo e parti sociali hanno concluso il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione ¹¹ con l'intento di definire di comune accordo le linee prioritarie di una politica generale per lo sviluppo economico e la lotta alla disoccupazione, quali interessi specifici delle parti sociali e finalità fondamentali dell'azione pubblica nella fase successiva all'ingresso dell'Italia nell'Euro. A tali fini, il Patto prevede una pluralità di interventi di vario livello e coordina e orienta alcune delle principali politiche settoriali già in atto o in via di definizione (come quelle della semplificazione, dell'integrazione tra istruzione, ricerca e formazione, del sostegno pubblico allo sviluppo locale ecc.).

Rispetto ai precedenti diretti (il Protocollo sulla politica dei redditi del 1993 e l'Accordo per il lavoro del 1996), il Patto si caratterizza per la maggiore varietà delle materie trattate (spesso riguardanti interessi dell'intero corpo sociale, oltre che delle categorie rappresentate dalle parti sociali che lo hanno sottoscritto), per l'ampliamento del novero dei soggetti istituzionali coinvolti e per la molteplicità dei livelli di intervento e degli strumenti di attuazione e controllo degli impegni assunti dal Governo.

Nell'ottica del Patto, il perseguimento di un obiettivo complesso come quello dello sviluppo comporta l'elaborazione di una politica generale capace di governare i principali fronti evolutivi dell'assetto istituzionale e sociale del paese. Ciò richiede l'ammodernamento dell'azione pubblica e del sistema normativo in settori e a livelli anche molto diversi, talora non direttamente connessi al sistema produttivo, ma che concorrono a determinare l'adeguatezza delle risorse fisiche, tecnologiche e umane a sua disposizione e i costi connessi al contesto economico-sociale in cui si espli-

¹¹ L'accordo è stato sottoscritto definitivamente il 1° febbraio 1999, dopo essere stato discusso alle Camere in occasione delle comunicazioni rese al proposito dal Presidente del Consiglio.

ca l'iniziativa economica (ad es., funzionalità dei mercati, efficienza della p.a., certezza del diritto, sicurezza).

Gli interventi previsti dal Patto sociale guardano al complesso dell'azione pubblica in modo unitario, sia quanto ai settori di intervento sia quanto alle modalità e forme che l'intervento dovrà assumere per risultare efficace. Il metodo delineato tende, sia pure non sistematicamente, a indicare obiettivi specifici collegati a strumenti e tempi individuati. Gli obiettivi enunciati, a loro volta, si configurano come obiettivi intermedi rispetto a quelli finali del rilancio dello sviluppo economico e occupazionale, non quantificabili a priori ma comunque in prospettiva valutabili oggettivamente dalle parti sottoscrittrici.

In quanto insieme ordinato di interventi in campi diversi e su più livelli, da realizzarsi in un orizzonte di tempo definito, unificati dalla finalità comune dello sviluppo intorno ad alcuni assi prioritari e dalla responsabilità complessiva del Presidente del Consiglio, il Patto tende oggettivamente ad assumere la funzione di «un vero e proprio programma di politica economica» del Governo (secondo l'espressione utilizzata anche dal Presidente del Consiglio davanti alla Camera dei deputati il 13 gennaio 1999).

Sembra derivarne un cambiamento di peso specifico della concertazione. Mentre infatti i precedenti accordi hanno costituito parte integrante di più ampi programmi politici (esemplare il ruolo svolto dal Protocollo del 1993 nel contribuire a ridurre l'inflazione garantendo il controllo dell'andamento dei salari, come parte della politica generale di risanamento dei conti pubblici), il Patto tende a porsi come momento programmatico a se stante, che ricomprende e coordina un'ampia varietà di interventi in una pluralità di settori.

Contenuto e obiettivi specifici: i fattori dello sviluppo

Per ognuno dei campi di intervento che emergono come prioritari, il Patto individua specifici impegni del Governo (di cui si fanno solo pochi esempi):

1) rilancio degli investimenti pubblici (ad es., partecipazione di capitali privati alla realizzazione di infrastrutture, potenziamento delle capacità di programmazione e progettazione delle p.a., semplificazione di procedure relative a specifici progetti, ecc.);

2) politiche per il lavoro (effettiva attuazione della riforma dei servizi all'impiego, esercizio delle deleghe sugli incentivi all'occupazione e gli ammortizzatori sociali, contrattazione in sede europea per gli incentivi all'emersione del lavoro nero);

3) programmazione negoziata (revisione in sede amministrativa delle procedure attuali, conclusione delle intese istituzionali di programma con le Regioni);

4) programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 (si prevede un'articolata procedura — che coinvolge le parti sociali — per individuare i progetti di investimento nelle aree depresse da presentare all'UE, responsabilizzando gli enti territoriali e potenziando gli strumenti di valutazione e monitoraggio degli interventi);

5) integrazione tra istruzione, formazione e ricerca (introduzione dell'obbligo di frequenza a attività formative, ristrutturazione e qualificazione dei sistemi formativi, potenziamento dell'apprendistato e dei tirocini);

6) riduzione degli oneri contributivi e fiscali (proroga riduzioni contributive nelle aree depresse, revisione tariffe INAIL, trasferimento sulla fiscalità generale degli oneri per maternità e assegni familiari);

7) semplificazioni procedurali e progetti speciali per le p.a. (regolamenti di semplificazione, sportello unico per le imprese, analisi di impatto della regolamentazione, informatizzazione delle p.a.);

8) formazione, sviluppo locale e Pubblica amministrazione (specifici programmi formativi per l'ammodernamento dell'azione amministrativa nelle aree depresse);

9) sicurezza del territorio e certezza del diritto (approvazione della legge antiracket e rifinanziamento di quella antiusura, istituzione del giudice unico di primo grado, istituzione di nuovi tribunali, introduzione di filtri al contenzioso civile).

Dall'insieme degli interventi prefigurati emerge una strategia per lo sviluppo il cui segno distintivo è l'accostamento paritario delle politiche per il rafforzamento del contesto socio-economico alle tradizionali tematiche di carattere più strettamente economico.

Si tratta in effetti di un approccio trasversale e tendenzialmente onnicomprensivo, in cui, accanto agli interventi in materia di investimenti pubblici, politiche del lavoro, riduzione degli oneri contributivi e fiscali, assumono un peso del tutto particolare i fattori che contribuiscono in maniera indiretta allo sviluppo economico: semplificazione e efficienza amministrativa, integrazione dei sistemi formativo, scolastico e universitario, sicurezza del territorio e certezza del diritto. Alcuni di questi «pacchetti» di interventi sono tra i più voluminosi e innovativi dell'intero Patto.

Gli strumenti: l'orientamento al risultato

Alla molteplicità dei campi di intervento corrisponde la varietà dei livelli e delle forme degli impegni cui il Governo dovrà adempiere. Come si è detto, gli interventi previsti dal Patto sociale guardano al complesso

dell'azione pubblica in modo unitario, e, anche in relazione al particolare punto di vista proprio della sede concertativa, l'importanza del tipo di strumento adottato si riduce, venendo in primo piano l'effettivo raggiungimento del risultato in tempi certi e in forme che risultino controllabili attraverso sedi comuni ai soggetti sottoscrittori.

Tipologia degli interventi

L'attuazione degli impegni assunti dal Governo comporta una serie di interventi (individuati per lo più con la precisa indicazione dell'atto o dell'attività con cui il Governo dovrà provvedere all'adempimento) che talora incidono sulla sfera di competenza di soggetti istituzionali diversi dal Governo e comunque riguardano tutti i livelli dell'azione pubblica.

Tentando una classificazione tipologica, si può ricordare (quanto ai soggetti coinvolti) che in diversi casi il Patto impegna il Governo ad avanzare determinate proposte o a promuovere l'assunzione di determinate decisioni da parte di soggetti istituzionali indipendenti o autonomi: il Parlamento, l'Unione europea (ad es. in materia di convergenza fiscale) e gli enti territoriali (ad es. in materia di programmazione negoziata). Le forme di intervento comprendono praticamente tutte le attività possibili per il Governo; si contemplan:

- nuove riforme di settore che richiedono interventi legislativi (ad es., costruzione di un nuovo sistema di formazione superiore integrata);
- completamento o ridefinizione di riforme in corso di attuazione (servizi all'impiego) o di predisposizione (ridefinizione dei cicli scolastici);
- specifici impegni di spesa: rifinanziamenti (legge antiusura) e nuovi finanziamenti (fondo nazionale per il diritto allo studio con ricorso a risorse pubbliche e private);
- puntuali modifiche ordinamentali a leggi vigenti (abolizione dell'invio all'Ente di controllo del nominativo del responsabile del servizio di prevenzione e protezione);
- esercizio di deleghe legislative di cui si attende il conferimento o già conferite dal Parlamento (riforma ammortizzatori sociali, riordino dei ministeri);
- emanazione di atti normativi secondari: regolamenti di delegificazione, regolamenti, decreti, circolari ecc. (costituiscono la maggior parte degli interventi previsti);
- istituzione di nuovi organi e organismi (cfr. *infra*);
- predisposizione di piani o programmi di intervento in singoli settori (piano straordinario sulla formazione del settore pubblico);

- perfezionamento di accordi con organizzazioni rappresentative dei corpi sociali o con altri soggetti istituzionali (stipula delle intese istituzionali di programma con le regioni);
- altri comportamenti del Governo o delle amministrazioni da esso dipendenti (accelerazione dell'utilizzo dei Fondi strutturali 1994/1999);
- impegni la cui forma non è precisata (rilancio del settore del commercio).

Strutture per il controllo sull'attuazione del Patto

Nell'ambito degli interventi previsti dal Patto, assumono particolare rilevanza quelli che prevedono l'attribuzione a organismi già istituiti o da istituire *ad hoc* di compiti di valutazione *ex ante* ed *ex post* e di monitoraggio degli impegni assunti e degli obiettivi prefissati.

A un apposito comitato presso la Presidenza del Consiglio è attribuito il compito di controllare in generale l'attuazione degli impegni assunti da Governo e parti sociali e i risultati raggiunti in termini di occupazione, accumulazione e distribuzione del reddito e competitività del sistema. Non è prevista la partecipazione delle parti sociali.

Competenza generale ha anche il comitato consultivo permanente costituito presso il Ministero del lavoro per seguire le fasi applicative della normativa primaria e secondaria in materia sociale e del lavoro.

Quanto alle sedi di controllo attivate in relazione a singoli campi di intervento, si segnalano:

a) semplificazione: Osservatorio sulle semplificazioni, per verificare l'attuazione dei regolamenti di delegificazione e semplificazione e valutare l'impatto della regolamentazione (presso la PCM); istituzione di uno «strumento» nazionale di raccordo delle iniziative volte a promuovere l'operatività degli sportelli unici;

b) incentivi, programmazione negoziata, fondi strutturali: oltre ai quattro gruppi di lavoro già istituiti (per verificare il sistema degli incentivi, semplificare le procedure di erogazione degli stessi, valutare gli strumenti per il lavoro, individuare i punti di raccordo fra le p.a. per migliorare l'utilizzazione dei fondi strutturali) si prevedono due sedi permanenti di concertazione per l'individuazione delle priorità programmatiche nell'attuazione degli strumenti della programmazione negoziata e per la programmazione e il monitoraggio dei fondi strutturali comunitari; inoltre, per la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006: gruppo tecnico per l'elaborazione di nuovi parametri per l'assegnazione degli stanziamenti; tavoli nazionali e regionali di programmazione degli interventi; comitati regionali per l'approvazione dei piani operativi; comitato nazionale per

il coordinamento delle amministrazioni centrali (costituito dalle singole amministrazioni, dal Dipartimento per lo sviluppo del Ministero del Tesoro e dalle parti sociali);

c) istruzione, formazione e ricerca: comitati integrati, a livello nazionale, regionale e territoriale, per la concertazione e il confronto tra Governo, Regioni e parti sociali, per l'avvio dei progetti per la Formazione integrata superiore (FIS) e il sistema dell'Istruzione e Formazione Tecnica superiore (IFTS); tavolo di confronto permanente tra Regioni, amministrazioni centrali e parti sociali, per la costituzione di linee guida convergenti in merito alla proposta comunitaria di riforma del FSE; organismi di coordinamento, programmazione e valutazione della politica nazionale della ricerca; gruppo di lavoro finalizzato alla definizione degli obiettivi e degli interventi per la formazione nel settore pubblico (Funzione pubblica e parti sociali).

Le prospettive di evoluzione del metodo della concertazione

La varietà delle materie trattate e la molteplicità degli impegni assunti dal Governo con il Patto determina di per sé un cambiamento nel ruolo della concertazione. Mentre infatti i precedenti accordi hanno costituito parte integrante di più ampi disegni politici, il Patto tende a porsi come momento programmatico a se stante.

Nel Patto è inoltre prevista una serie di interventi che modificano procedure e contenuti della concertazione in generale, in quanto metodo di ordinaria partecipazione delle forze sociali all'elaborazione delle politiche del Governo. Le innovazioni prospettate sembrano segnare il definitivo superamento della sua funzione originaria, di garantire il coordinamento tra le materie attinenti ai rapporti tra datori di lavoro e lavoratori e gli obiettivi generali della politica nazionale come definiti da Parlamento e Governo.

La scelta concertativa viene infatti proposta come procedura ordinaria per stabilizzare e potenziare le scelte di politica economica e sociale e tende a porsi in rapporto dialettico e evolutivo con i principali momenti istituzionali di programmazione della politica economica e legislativa del paese.

Le innovazioni più significative riguardano:

a) il collegamento tra le «sessioni» annuali di concertazione e alcune sedi di programmazione delle politiche nazionali:

Il Governo Patto si è impegnato a far sì che le «sessioni» annuali di concertazione introdotte nel 1993 si svolgano in «tempi coerenti» con i

processi relativi ad alcuni importanti momenti istituzionali di programmazione della politica nazionale. In particolare:

1. Viene sottolineata la coincidenza della sessione di primavera, dedicata alla verifica degli obiettivi comuni e alla valutazione dell'evoluzione dell'economia del paese, con «due rilevanti atti programmatici del Governo»: la presentazione del DPEF al Parlamento e del Piano d'azione per l'occupazione all'Unione europea.

2. Si richiede esplicitamente che la sessione di settembre divenga occasione per confrontarsi sulle misure attuative degli obiettivi concordati da trasporre nella legge finanziaria e negli altri atti della manovra di finanza pubblica.

b) la definizione di precisi «poteri» di influenza delle parti sociali nelle decisioni governative in determinate materie:

1. Per le materie di politica sociale che comportino impegni di spesa a carico dello Stato, il Governo procederà al confronto preventivo con le parti sociali, stabilendo termini temporali per la formulazione delle valutazioni e proposte correttive.

2. Per le materie che incidono sui rapporti tra imprese, dipendenti e loro organizzazioni e comportano impegni di spesa solo indiretti, dovrà essere introdotto un percorso procedurale temporalmente definito che comprenda:

- il confronto preventivo tra Governo e parti sociali sugli obiettivi generali dell'intervento;
- la valutazione delle proposte correttive o alternative delle parti sociali;
- la possibilità per le parti sociali di decidere direttamente e di comune accordo i contenuti specifici dell'intervento, in coerenza con gli obiettivi generali indicati dal Governo;
- l'impegno del Governo a promuovere in sede parlamentare l'approvazione delle norme necessarie ad attuare tale accordo.

3. La stessa procedura sarà applicata per attuare le direttive comunitarie in campo sociale. Si statuisce che le intese tra le parti sociali costituiscano lo strumento prioritario con cui Governo e Parlamento adempiono agli obblighi comunitari in tali materie, in coerenza con le indicazioni dell'Accordo sulla politica sociale in merito alle modalità di attuazione delle politiche sociali nei paesi membri.

c) la tendenza ad estendere la concertazione ad altri livelli di governo e a coinvolgere istituzioni fin ad ora ad essa estranee:

1. Il Governo si impegna a promuovere il coinvolgimento diretto di Regioni, Province e Comuni nella concertazione, per garantire anche in prospettiva il coordinamento tra le decisioni di livello nazionale e

quelle di livello locale, anche in considerazione dell'avanzamento del processo di decentramento amministrativo in corso ¹².

2. Il Governo si impegna a garantire un maggiore coinvolgimento del Parlamento, nelle sue componenti politiche di maggioranza e di opposizione. Ciò al fine precipuo di «promuovere, nel rispetto delle prerogative del Parlamento, la convergenza tra i risultati della concertazione e la produzione legislativa». Non è quindi prospettato un ruolo di influenza attiva del Parlamento sulla concertazione, ma piuttosto un impegno del Governo a far conoscere ad esso le decisioni assunte in tale sede e a favorire un'organizzazione dei lavori parlamentari che ne permetta una coerente e tempestiva attuazione.

¹² In attuazione di tali previsioni, il Governo e gli organismi rappresentativi degli enti territoriali (Conferenza dei Presidenti delle Regioni, UPI e ANCI) hanno sottoscritto un protocollo che definisce l'impegno degli enti territoriali a dare attuazione al Patto sociale e ad assumere la concertazione territoriale come metodo per rendere sinergiche le azioni dei diversi soggetti protagonisti dello sviluppo.

PARTE III

DATI SULLA LEGISLAZIONE IN
FRANCIA, GERMANIA, GRAN BRETAGNA, SPAGNA

a cura del Servizio biblioteca

NOTA INTRODUTTIVA

La terza parte del Rapporto si propone di esaminare i dati della legislazione in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna, considerando in particolare l'entità delle leggi approvate dai parlamenti nel periodo 1990-1998 e il tipo di interventi normativi che attraverso lo strumento legislativo vengono effettuati. L'analisi svolta è basata sui dati raccolti in nove anni di attività del Bollettino di legislazione straniera della Biblioteca della Camera dei deputati, che segue, attraverso la predisposizione periodica di schede informative sui singoli provvedimenti approvati, la legislazione in ciascuno di questi quattro paesi.

Si tratta, dunque, di un'analisi che lascia sullo sfondo l'inquadramento costituzionale e gli aspetti ordinamentali dei singoli paesi e che intende invece mettere le prime basi per un raffronto sul ruolo effettivo dei parlamenti attraverso la comparazione di una serie di dati sul tipo di attività legislativa che ciascuno di essi ha svolto negli anni dal 1990 al 1998.

La messa a punto di categorie di classificazione valide per la comparazione di esperienze diverse richiede una successione di passaggi e di confronti diretti tra studiosi delle diverse esperienze. A questo fine risulta utile mettere intanto a frutto i dati già raccolti presso diversi settori dell'amministrazione della Camera e assumere come punto di partenza le categorie utilizzate dal presente rapporto per classificare la legislazione italiana.

In primo luogo si è effettuata una comparazione, meramente numerica, dei dati relativi al totale delle leggi approvate dai parlamenti dei diversi paesi.

Nell'ambito di questo numero si sono poi distinte le leggi in relazione alla natura dell'intervento che con esse viene effettuato.

Seguendo le categorie utilizzate dal presente rapporto per classificare la legislazione italiana, sono state prese in considerazione separatamente le leggi che si possono considerare, in senso lato, ad iniziativa vincolata del Governo da quelle ad iniziativa non vincolata, distinzione che può essere rinvenuta in tutti gli ordinamenti dei paesi esaminati. Infatti, i casi di iniziativa legislativa vincolata del Governo corrispondono a forme di legislazione a contenuto tipico (sia pure con le peculiarità di ciascun paese) e perciò sono classificabili con relativa facilità. In relazione a questa specifica finalità, l'iniziativa vincolata è dunque definita in base ad un criterio

più sostanziale che formale (prescindendo, comunque, dai vincoli attinenti all'iniziativa in materia finanziaria che attraversano, in modo indifferenziato, tutti i tipi di leggi).

Di contro l'iniziativa non vincolata può indirizzarsi verso una tipologia di interventi non previamente definita. Pertanto, per classificare la varietà di interventi rilevati, è necessario costruire categorie di classificazione in modo del tutto empirico. A questo fine sono state applicate le categorie elaborate in questo rapporto per la legislazione italiana, in modo da poter utilizzare i dati da esso prodotti per una prima comparazione, con le correzioni e le avvertenze necessarie in ragione della peculiarità di ciascun ordinamento. La classificazione adottata tende a mettere in risalto caratteristiche di maggiore o minore organicità della legislazione ovvero il rapporto tra il contenuto delle singole leggi e l'indirizzo politico (intersettoriale o settoriale), nonché il rapporto tra nuove norme e legislazione preesistente (riforma o manutenzione normativa).

Tale tipo di analisi empirica della tipologia della legislazione trova giustificazione nella ipotesi che, al di là delle differenze nell'ordinamento costituzionale, nella situazione di complessità normativa i diversi parlamenti si trovino ad affrontare problemi analoghi, come riconosciuto dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti appartenenti all'Unione europea (v. parte prima, par. 5.3.).

Si pensi, in primo luogo, al notevole incremento della produzione normativa che si riscontra quasi ovunque nei paesi a democrazia avanzata, all'aumento dei centri di produzione normativa (autorità indipendenti, autonomie locali) e dei tipi di fonti, tutti fattori che determinano la sempre maggiore complessità della normazione.

In secondo luogo va rilevato che, in presenza di un sistema normativo oramai saturo, lo strumento legislativo è utilizzato, nei diversi paesi, per realizzare finalità sostanzialmente simili che intervengono quasi sempre su norme già esistenti.

Di conseguenza, in base al tipo di rapporto che stabiliscono con il corpo normativo già esistente, i nuovi interventi legislativi sono stati distinti in: interventi di riforma, di manutenzione del corpus normativo vigente o interventi puntuali (c.d. leggi provvedimento). Per la sua importanza, anche quando si tratti di norme di dettaglio, viene invece considerata a parte la legislazione di principio in materia istituzionale e dei diritti fondamentali.

Questi dati possono essere utilizzati per ricavare elementi su quale sia, nei vari paesi esaminati, il ruolo svolto dai parlamenti.

a) Dati complessivi sulla produzione legislativa

Il dato da cui questa analisi comparata parte è quello relativo alla entità della produzione normativa nei paesi esaminati. Occorre a tal fine con-

siderare da una parte la normazione di produzione parlamentare e dall'altra gli atti normativi del Governo, ricomprendendovi anche fenomeni completamente diversi tra loro come i *décrets réglementaires* in Francia, i «regolamenti legislativi» tedeschi (*Rechtsverordnungen*), gli *Statutory Instruments* della Gran Bretagna, i regolamenti, i decreti-legge e i decreti legislativi spagnoli e italiani.

Il dato relativo allo *stock* di leggi di produzione parlamentare vigenti in ciascun paese è disponibile soltanto per la Francia (circa 7500 leggi, senza contare le leggi di codificazione, le leggi di approvazione dei trattati e convenzioni internazionali nonché le leggi di novellazione di altre leggi) e per la Germania (2000 leggi vigenti, all'interno delle quali non sono computate le leggi di novellazione di precedenti leggi). Per quanto riguarda la produzione normativa del Governo, il numero dei *décrets réglementaires* in Francia è valutato intorno alle 100.000 unità, mentre il numero dei «regolamenti legislativi» tedeschi dal 1972 al 1994 è di circa 8.448. Per la Spagna e la Gran Bretagna non sono disponibili dati ufficiali. Anche in Italia non vi sono dati ufficiali, tuttavia l'Osservatorio sulla legislazione del Servizio Studi ha effettuato una ricerca utilizzando la banca dati «Le leggi d'Italia» a cura di V. De Martino. In base a tale ricerca, le leggi ordinarie (comprese le leggi di conversione dei decreti legge e escluse le leggi di ratifica) vigenti in Italia alla data del 6 marzo 1999 sono 10.146. In tale numero sono comprese anche le leggi che si limitano ad apportare modifiche o integrazioni ad atti già vigenti. Tale dato va raffrontato con quello del totale degli atti aventi valore di legge, pari a 12.569, e con quello relativo agli atti regolamentari vigenti, pari a 19.393, sempre alla data del 6 marzo 1999.

Indicazioni ulteriori per analizzare il ruolo dei parlamenti nella produzione normativa possono trarsi dall'analisi, condotta nel Rapporto, sulla produzione normativa relativa al periodo 1990-1998.

Una prima comparazione può effettuarsi rispetto al numero delle leggi approvate dai parlamenti nel periodo 1990-98.

<i>Paesi esaminati</i>	<i>Numero di leggi (1990-1998)</i>
Francia	801
Germania	1044
Gran Bretagna	647
Spagna	424
Italia	1640

L'andamento della produzione legislativa presenta nei paesi esaminati caratteristiche diverse. In Francia e in Spagna la produzione legislativa

crece nei periodi successivi alle elezioni, o comunque nei periodi in cui si verificano mutamenti degli indirizzi politici. In Francia, in particolare, ad una tendenziale diminuzione del numero delle leggi nel periodo considerato (1990-1998) corrisponde un incremento sostanziale del numero di norme contenute nelle leggi e soprattutto negli atti regolamentari, come dimostra l'aumento del numero delle pagine della gazzetta ufficiale francese.

In Germania, invece, l'andamento della produzione legislativa si presenta tendenzialmente costante, pur registrandosi un lieve decremento, nei periodi successivi allo svolgimento delle elezioni. In Gran Bretagna il tasso di produzione di leggi non ha subito rilevanti variazioni nel periodo oggetto di esame (1990-1998). In Italia, il dato relativo alla media mensile di approvazione di leggi ordinarie per ciascuna legislatura mostra un andamento decrescente dalla X alla XII legislatura, con una netta ripresa nella XIII legislatura.

b) *Dati complessivi sulle forme di legislazione delegata (in senso lato)*

Questi dati potrebbero essere messi in correlazione con quelli relativi alla produzione legislativa delegata, nei paesi dove essa è prevista, tenendo conto del fatto che il fenomeno della delegazione legislativa è fortemente differenziato nei diversi ordinamenti e in taluni paesi esso praticamente non esiste. Ad esempio, in Gran Bretagna gli *Statutory Instruments* hanno un contenuto che non sempre corrisponde a quello proprio delle fonti di rango primario degli ordinamenti continentali, mentre la natura dei regolamenti legislativi tedeschi è assai controversa.

In Germania soltanto nel periodo 1990-1994 sono stati emanati 1.695 regolamenti legislativi; in Gran Bretagna, tra il 1990 e il 1998, gli *Statutory Instruments* sono stati 28.596, mentre in Italia sono stati emanati 425 decreti legislativi.

Da una prima sommaria analisi emerge che nei paesi in cui il Governo è titolare di una riserva di regolamento (Francia e Spagna) il ricorso alla legislazione delegata è limitato. Il limitato ricorso alla delega legislativa in Spagna viene usualmente attribuito alla preferenza dell'esecutivo per altri strumenti normativi (disegno di legge, decreti legge), il cui iter di approvazione è in genere più rapido. Di contro, in Gran Bretagna, la *delegated legislation* ha un'enorme rilevanza: ad un numero limitato di leggi corrisponde un'abbondante legislazione delegata, con un controllo parlamentare ad intensità differenziata in relazione al contenuto dei singoli decreti delegati. In Germania, invece, ad una legislazione abbondante corrisponde una altrettanto abbondante produzione di normativa delegata.

Per quanto riguarda la situazione italiana, tenendo conto del numero di decreti legislativi complessivamente emanati nel periodo 1990-98, la

legislazione delegata risulta essere circa un quarto della legislazione ordinaria. Tuttavia, se si considera l'entità della produzione normativa delegata per legislatura, emerge chiaramente, nella legislatura in corso, un considerevole aumento del numero dei decreti legislativi emanati, nonché del numero delle leggi che prevedono deleghe, rispetto alle due precedenti legislature. Tale tendenza viene confermata dai dati relativi al 1998, nel corso del quale sono stati emanati 68 decreti legislativi, e del 1999, in quanto alla data del 31 luglio 1999 i decreti legislativi pubblicati o in via di pubblicazione sono oltre 70. Per la prima volta in questa legislatura, inoltre, nel primo semestre del 1999 si è riscontrata una certa riduzione del numero delle leggi approvate, rispetto allo stesso periodo del 1998.

c) *La legislazione di diretta produzione parlamentare*

La maggioranza delle leggi approvate nel periodo 1990-98 è, in tutti i paesi esaminati, di iniziativa governativa. In Francia le leggi ad iniziativa governativa costituiscono l'89%, in Germania il 74%, in Spagna il dato relativo alle ultime tre legislature (dal 1989 al 1998) è di circa il 75%, in Italia dalla X alla XIII legislatura (dal 1987 al 30 giugno 1999) la percentuale è del 77%, ma è in netto aumento negli ultimi anni. Per la Gran Bretagna non disponiamo di un dato numerico preciso, ma può comunque affermarsi che la massima parte delle leggi approvate proviene dalla iniziativa del Governo.

Quanto alla analisi del tipo di interventi effettuati dalle leggi approvate dai parlamenti, come si è sopra accennato, si è presa in considerazione la distinzione tra legislazione ad iniziativa vincolata e non vincolata. Tale distinzione ha carattere descrittivo e si fonda tanto su norme positive che su prassi consolidate.

La percentuale relativa alla tipologia di interventi che vengono effettuati con le leggi ad iniziativa vincolata varia notevolmente da paese a paese, anche perché l'ambito ad esse riconducibile non è sempre lo stesso. Essa comprende, di norma, le leggi di bilancio, le leggi di ratifica dei trattati internazionali (anche se in Gran Bretagna una buona parte delle ratifiche non viene effettuata per legge) e le leggi di conversione dei decreti legge (presenti però solo in Italia e Spagna), nonché, per quanto riguarda la Francia le *lois d'habilitation* e le leggi di ratifica delle ordinanze, le leggi di codificazione, le leggi di finanziamento della sicurezza sociale e le leggi di programmazione e di orientamento. Queste ultime costituiscono una particolare tipologia di leggi, in quanto esse definiscono obiettivi e principi di riforma in ampi settori e rappresentano lo strumento usato dal Governo per attuare, con l'accordo del Parlamento e con una programmazione pluriennale, le politiche che esso intende realizzare.

I dati relativi alla legislazione non vincolata costituiscono un indice più interessante per quanto riguarda il ruolo dei parlamenti e appaiono sostanzialmente omogenei nei diversi paesi, come si può rilevare dalla tabella sottostante.

*Distribuzione degli interventi effettuati con leggi
ad iniziativa non vincolata¹*

<i>Paesi</i>	<i>Leggi micro settoriali o di manutenzione</i>	<i>Legislazione di settore</i>	<i>Legislazione istituzionale</i>	<i>Legislazione intersettoriale</i>
Francia	38%	32%	27%	3%
Germania	78%	18,5%	3,5%	—
Gran Bretagna	54,8%	25%	20%	0,2%
Spagna	53%	19%	27%	2%
Italia	71%	19%	8%	2%

Si tenga presente che i dati sopra riportati sono riferiti al periodo 1990-98, con le eccezioni della Germania, in relazione alla quale i dati riguardano il periodo 1990-1996, e dell'Italia, i cui dati riguardano il periodo dal 1° gennaio 1990 al 30 giugno 1999.

Da questi dati si può desumere che in tutti i paesi esaminati il settore di maggiore intervento normativo è quello delle leggi che configurano interventi di modifica puntuale o microsettoriali (nel quale vanno ricomprese anche le leggi provvedimento), riassumibili nel termine di manutenzione normativa. Va rilevato, tuttavia, che in taluni casi si sono fatte rientrare in tale categoria tutte le leggi di modifica di leggi preesistenti (come per la Germania, a causa della particolare struttura dell'ordinamento tedesco). Se ne può dedurre che, di fronte alla dimensione assunta dallo stock di legislazione vigente in ciascun paese, una grande parte di attività del Parlamento risulta necessariamente assorbita da interventi di diverso livello riportabili alla categoria della manutenzione normativa.

¹ I dati riportati nella tabella relativi alla Germania e alla Gran Bretagna sono stati ricavati attraverso una rielaborazione dei dati indicati nel Rapporto, trasformando le percentuali calcolate sul totale delle leggi approvate (riportati nelle tabelle a p. 198 e 215) nelle percentuali relative al totale delle leggi ad iniziativa non vincolata. I dati relativi alla Francia e alla Spagna, invece, sono stati ripresi dalle tabelle a p. 186 e 236, in quanto le percentuali erano già calcolate sul totale delle leggi ad iniziativa non vincolata. Per quanto riguarda l'Italia, i dati sono stati tratti dalla prima parte del Rapporto.

Per quanto riguarda la categoria della legislazione intersettoriale, può rilevarsi che soltanto in Italia essa ricomprende specifici strumenti legislativi di programmazione e organizzazione di flussi normativi di rango primario e di rango inferiore (si pensi alla legge comunitaria, alla legge annuale di semplificazione, alla stessa legge Bassanini e ai provvedimenti collegati alla manovra finanziaria) per razionalizzare e governare il fenomeno della complessità normativa attraverso la creazione di una vera e propria politica della legislazione. In Italia, le forme di legislazione intersettoriale o complesse servono dunque a garantire la partecipazione del Parlamento alla complessiva definizione di vasti interventi di politica generale. In Germania e in Gran Bretagna, invece, tale fenomeno è sostanzialmente assente (in Gran Bretagna si rinviene soltanto un caso nel 1994). Per la Francia va sottolineato che il dato riportato nella tabella si riferisce ad una categoria di leggi, che la dottrina definisce come «leggi composite», recanti disposizioni disomogenee in materia fiscale, sociale ed economica. Si può ritenere che in questi paesi alle esigenze cui rispondono in Italia le forme di legislazione complessa si risponde con fattori di ordine politico connessi alla leadership del Governo o comunque attraverso procedure di indirizzo e controllo.

In attesa di futuri approfondimenti, si possono infine indicare concisamente i settori nei quali si rinviene una maggiore incidenza di interventi legislativi nei paesi esaminati: diritto penale, disciplina delle telecomunicazioni, privatizzazioni, disciplina dell'immigrazione e politiche di sostegno al mercato del lavoro. In Italia e in Spagna inoltre sono stati avviati imponenti processi di riforma della organizzazione della pubblica amministrazione e dell'attività amministrativa.

