

Servizio Studi

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE



Appunti del Comitato per la legislazione

**LA PRODUZIONE NORMATIVA
NELLA XV LEGISLATURA**

Aggiornamento al 15 marzo 2008

n. 6

XV LEGISLATURA



Camera dei deputati

FOCUS
la Legge finanziaria 2008

Servizio Studi

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE



Appunti del Comitato per la legislazione

LA PRODUZIONE NORMATIVA
NELLA XV LEGISLATURA

Aggiornamento al 15 marzo 2008

n. 6

XV LEGISLATURA



Camera dei deputati

L'Osservatorio sulla legislazione svolge attività di documentazione e di analisi sulle tendenze della legislazione e sui temi della qualità e della semplificazione normativa.

E' una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati informativi, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione.

*E' possibile contattare l'Osservatorio sulla legislazione alla casella di posta elettronica **osservatorio@camera.it***

I N D I C E

Premessa	1
La produzione normativa nella XV legislatura	2
Leggi approvate per tipologia	4
Leggi approvate per iniziativa	5
Leggi approvate per sede di esame	6
Leggi di delega e loro attuazione	7
Decreti legislativi pubblicati	8
La delegificazione	8
Il riordino normativo	9
FOCUS LA LEGGE FINANZIARIA 2008	11
La legge finanziaria 2008	13
Le abrogazioni	16
Le novellazioni	16
Le modifiche della legge finanziaria 2007	17
Le modifiche di testi unici e codici	17
Le disposizioni di interpretazione autentica	18
Le disposizioni di deroga	18
Salvezza degli effetti di disposizioni contenute in decreti-legge oggetto di mancata conversione	18
Le previsioni di nuovi adempimenti	19
Istituzione di fondi	27

Interventi a carattere microsettoriale e localistico	27
Obblighi di comunicazione al Parlamento	29
I rapporti con l'ordinamento comunitario e con le regioni	31
Le attività di monitoraggio	33

PREMESSA

Il presente fascicolo presenta i dati relativi alla produzione normativa di rango primario nella XV legislatura. Si tratta di dati che, per quanto attengono alle leggi, sono ormai definitivi. Il Governo continua invece ad adottare, nel disbrigo degli affari correnti, decreti legislativi e regolamenti di delegificazione. Non è da escludere neppure la possibilità per il Governo di adottare decreti-legge.

Il *focus* è dedicato, in forma sintetica, ad una presentazione di alcuni dei risultati di una analisi volta a verificare l'impatto sull'ordinamento della legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244).

LA PRODUZIONE NORMATIVA NELLA XV LEGISLATURA

Le tabelle che seguono intendono presentare in forma sintetica i dati relativi alla produzione normativa nella XV legislatura.

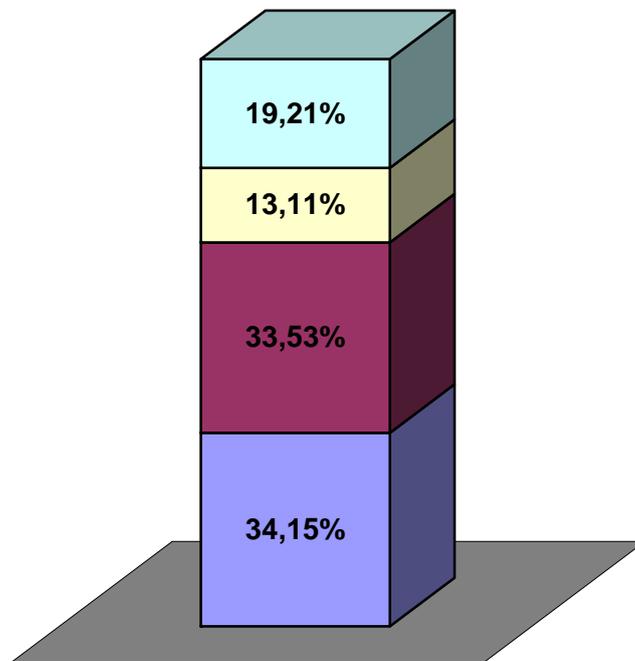
328 sono gli atti normativi di rango primario o derivanti da processi di delegificazione¹ emanati nella XV legislatura fino al 15 marzo 2008, come risulta dalla seguente tabella:

	Numero	Media mensile
Leggi	112	4,96
Decreti legislativi	110	4,87
Decreti-legge²	43	1,90
Regolamenti di delegificazione	63	2,79
Totale	328	14,52

¹ La produzione normativa di rango primario comprende leggi, decreti legislativi e decreti-legge; nel dato complessivo della produzione normativa si includono i regolamenti di delegificazione, cui è demandata la disciplina di materie in precedenza demandate a fonti di rango primario.

² Ai decreti-legge di cui si dà conto nella tabella occorre aggiungere due decreti-legge emanati dal Governo Berlusconi sul finire della XIV legislatura, che sono stati "trascinati" e convertiti nella legislatura in corso. Di essi si tiene conto nel computo delle leggi di conversione.

Ripartizione percentuale degli atti normativi



- Regolamenti di delegificazione
- Decreti-legge esclusi i reiterati
- Decreti legislativi
- Leggi

LEGGI APPROVATE PER TIPOLOGIA

La tabella che segue dà conto della tipologia delle leggi approvate. Le leggi di conversione rappresentano quasi il 30% del totale delle leggi approvate.

Consistenza di poco superiore alle leggi di conversione hanno le leggi di ratifica: corrispondono al 36,6 per cento del totale delle leggi approvate.

	Numeri	Media mensile
Leggi costituzionali	1	0,04
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,9%</i>	
Conversione di decreti-legge	32	1,42
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>28,6%</i>	
Leggi di bilancio³	8	0,35
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>7,1%</i>	
Leggi collegate alla manovra finanziaria	1	0,04
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>0,9%</i>	
Leggi di ratifica	41	1,82
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>36,6%</i>	
Leggi comunitarie	2	0,09
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>1,8%</i>	
Altre leggi ordinarie	27	1,20
<i>Incidenza sul totale</i>	<i>24,1%</i>	
Totale leggi approvate	112	4,96

³ Le leggi di bilancio comprendono le leggi finanziarie, di bilancio, di assestamento e rendiconto.

LEGGI APPROVATE PER INIZIATIVA

Dal punto di vista della iniziativa, prevale nettamente quella governativa: è la conseguenza del ruolo giocato dalle leggi di conversione, cui vanno aggiunte le leggi di bilancio e di ratifica. Si tratta di leggi (con l'eccezione delle ratifiche) che per la loro tipologia spettano all'iniziativa governativa.

	XV
INIZIATIVA GOVERNATIVA	99 (88,39%)
INIZIATIVA PARLAMENTARE	13 (11,61%)
INIZIATIVA MISTA ⁴	0
TOTALE	112

⁴ Per "iniziativa mista" si intendono i testi unificati risultanti da progetti di iniziativa governativa e parlamentare e/o regionale e/o popolare e/o del CNEL.

LEGGI APPROVATE PER SEDE DI ESAME

Dalla tipologia delle leggi discende anche la netta prevalenza della sede referente. La sede legislativa (deliberante al Senato) è stata attivata per un decimo delle leggi.

	XV
Referente	100 (89,29%)
Legislativa o deliberante	12 (10,71%)
Redigente	0
TOTALE	112

Nota: I dati prendono in considerazione l'esame svoltosi sia alla Camera sia al Senato. Ai fini della classificazione, si considerano tutte le letture in ognuno dei due rami del Parlamento: in caso di sedi diverse tra Camera e Senato, la sede redigente "prevale" sulla legislativa e sulla referente; la sede legislativa "prevale" sulla referente.

LEGGI DI DELEGA E LORO ATTUAZIONE

Le leggi recanti disposizioni di delega sono complessivamente 12: tra di esse, oltre a tre leggi di conversione di decreti-legge, sono comprese due leggi comunitarie (rispettivamente per il 2006 ed il 2007), che da sole recano il 67,5% delle disposizioni di delega approvate nel periodo considerato.

	XV
Leggi che prevedono deleghe	12
<i>Delle quali leggi che prevedono esclusivamente deleghe correttive</i>	1
Disposizioni di delega	160
<i>di cui:</i>	
<i>disposizioni volte all'esercizio di deleghe primarie</i>	78
<i>disposizioni volte all'esercizio di deleghe integrative e correttive</i>	82
Disposizioni di delega scadute e non esercitate	2
Disposizioni di delega in corso di attuazione	138
D.Lgs. pubblicati (in attuazione di deleghe approvate nella legislatura)	22

DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI

	Numero complessivo	Decreti legislativi attuativi di disposizioni statali	Decreti legislativi attuativi di direttive comunitarie
Decreti Legislativi	110	28	82
<i>di cui</i>			
derivanti da norme di delega approvate nelle precedenti legislature	88	18	70
Media mensile	4,87	1,24	3,63

LA DELEGIFICAZIONE

I provvedimenti che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione sono **11**, dei quali 4 sono leggi di conversione di decreti-legge.

I regolamenti di delegificazione primari⁵ pubblicati nel corso della legislatura sono **50** (su 63 totali), 13 in attuazione di leggi approvate nelle precedenti legislature e 37 in attuazione di leggi della XV legislatura, di cui ben 25 in attuazione del decreto-legge n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006 (si tratta di provvedimenti di riordino degli organismi operanti presso i Ministeri).

Leggi e atti aventi valore di legge che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione	11
Regolamenti di delegificazione pubblicati nella legislatura	50 (*)

(*) Sono esclusi i regolamenti che modificano o sostituiscono precedenti regolamenti di delegificazione.

⁵ Con questo termine si intendono i regolamenti che attuano per la prima volta una autorizzazione alla delegificazione.

IL RIORDINO NORMATIVO

Nella XV legislatura risultano approvate 3 leggi recanti disposizioni volte al riordino normativo: si tratta delle due leggi comunitarie per il 2006 (legge n. 13/2007) e per il 2007 (legge n. 34/2008), che recano ciascuna la consueta delega al Governo ad adottare testi unici delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie, e della legge n. 123/2007, recante la delega per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Sono, inoltre, stati pubblicati due provvedimenti di riordino: il Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163) e il Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198), emanati entrambi nella scorsa legislatura.

	XV
Disposizioni che prevedono l'emanazione di provvedimenti di riordino	3
Provvedimenti pubblicati	2

Nota: Nell'ambito dei provvedimenti di riordino si considerano testi unici, codici e provvedimenti di riassetto normativo.

FOCUS
La legge finanziaria 2008

LA LEGGE FINANZIARIA 2008

La legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) si compone di tre articoli, per complessivi 1.193 commi (contro i 1.364 commi della legge finanziaria per il 2007).

Come ogni anno, è entrata in vigore il 1° gennaio dell'anno di riferimento, con eccezione – come già la legge finanziaria dell'anno scorso – per alcune disposizioni: articolo 2, comma 13 e articolo 3, comma 36, i quali, per espressa previsione dell'articolo 3, comma 164, sono entrati in vigore dalla data di pubblicazione della legge, cioè dal 28 dicembre 2007.

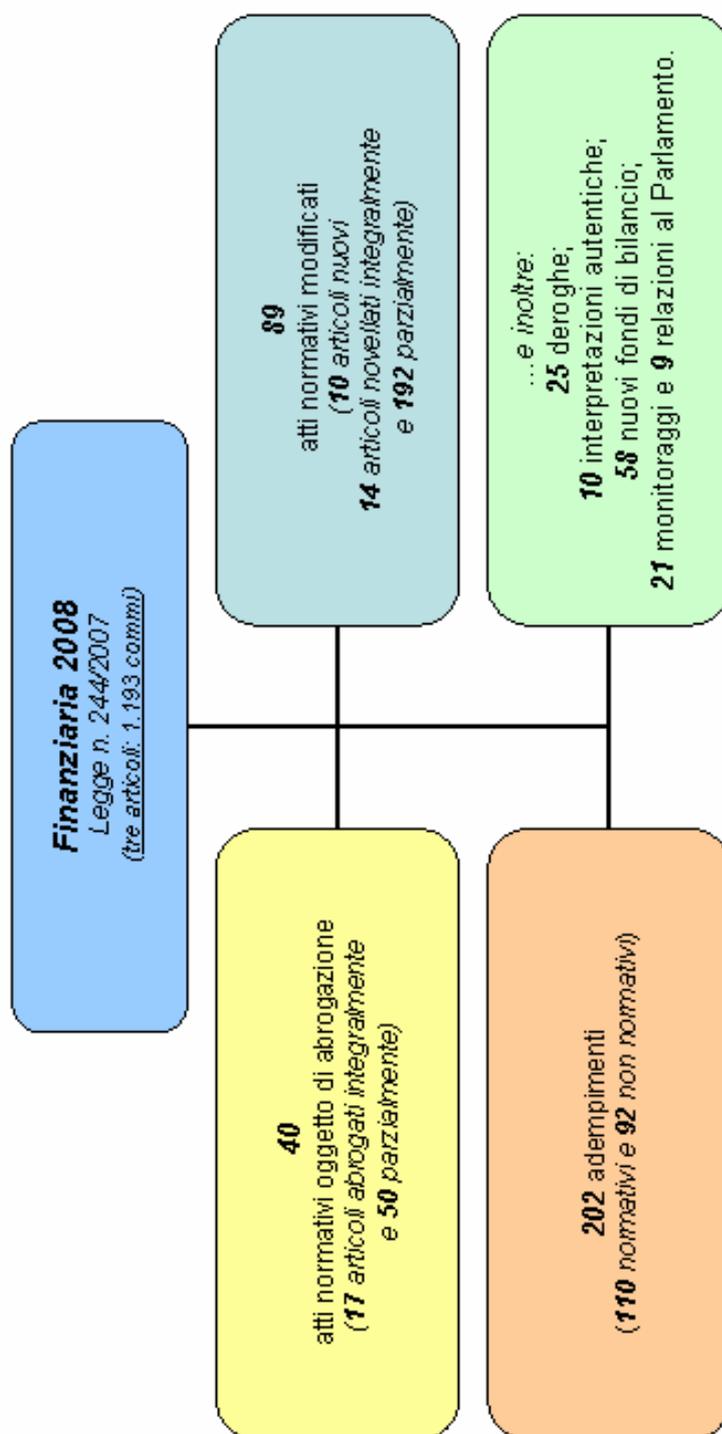
Il presente *focus* dà conto in forma riassuntiva dei risultati di una analisi volta a verificare l'impatto della legge sull'ordinamento, con specifico riguardo ai seguenti aspetti:

- abrogazioni;
- novellazioni;
- disposizioni di interpretazione autentica;
- disposizioni di deroga;
- salvezza degli effetti di disposizioni contenute in decreti-legge oggetto di mancata conversione;
- adempimenti previsti, con specifico riguardo alle norme recanti autorizzazioni all'adozione di regolamenti di delegificazione;
- i fondi istituiti;
- interventi a carattere localistico e microsettoriale;
- disposizioni recanti un obbligo per il Governo di riferire al Parlamento;
- disposizioni sensibili dal punto di vista dei rapporti con l'ordinamento comunitario da un lato e le Regioni dall'altro;
- attività di monitoraggio contemplate.

Si tratta soltanto di alcuni aspetti, oggetto di peculiare interesse da parte del Comitato per la legislazione, che pongono in luce con

particolare efficacia la complessità della legge finanziaria⁶ e le sue numerose ricadute sull'ordinamento, con riguardo all'intervento sia su disposizioni vigenti (abrogazioni, novellazioni, disposizioni di interpretazione autentica e di deroga), sia su disposizioni contenute in decreti-legge decaduti, ed alla previsione dell'adozione di nuovi atti, a contenuto normativo e non normativo.

⁶ La complessità della legge finanziaria è tale da esigere, a distanza di pochi giorni dalla sua approvazione e prima ancora della sua entrata in vigore, di interventi di manutenzione normativa (oltre che di integrazione delle misure disposte), come quelli previsti nel decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria*, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31. Il presente *focus* si riferisce alla legge finanziaria nella versione approvata dalle Camere.



LE ABROGAZIONI

67 sono gli articoli contenuti in corpi normativi vigenti oggetto di abrogazione, dei quali:

17 risultano interamente abrogati;

50 sono oggetto di abrogazioni parziali; in due casi si usa una formula abrogativa generica, volta a sopprimere le disposizioni di un dato articolo incompatibili con il disposto della legge finanziaria.

Complessivamente, gli atti normativi interessati da disposizioni abrogative sono **40**. L'articolo 2, comma 377 procede all'abrogazione di tutte le disposizioni con esso incompatibili contenute nei decreti-legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, e 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233. L'articolo 1, comma 186 abroga integralmente il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 dicembre 2004, n. 341, peraltro con efficacia differita, a decorrere dal 1° gennaio 2009.

In altri due casi, ai commi 33 e 34 dell'articolo 3, si prevede la *cessazione dell'efficacia* – rispettivamente – dell'articolo 46 della legge n. 448 del 2001 e dei commi 15 e 16 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005.

LE NOVELLAZIONI

10 sono i nuovi articoli introdotti dalla legge finanziaria in corpi normativi vigenti;

206 sono gli articoli oggetto di modifica, dei quali:

14 articoli risultano sostituiti integralmente;

192 articoli sono oggetto di modifiche.

Complessivamente, gli atti normativi oggetto di novellazione sono **89**, dei quali **3** di rango secondario: si tratta di tre decreti del Ministro dell'economia e delle finanze.

LE MODIFICHE DELLA LEGGE FINANZIARIA 2007

Molte delle novelle operate dalla legge n. 244 del 2007 incidono sulla legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007). In particolare, si registrano:

- 66 novelle;
- 8 abrogazioni;
- 73 commi modificati;
- 1 tabella modificata.

Si tratta di un dato di indubbio interesse ed ormai consolidato: le leggi finanziarie intervengono in genere in modo rilevante sulla manovra di finanza pubblica dell'anno precedente, soprattutto al fine di prorogarne e modificarne una serie di misure in campo economico-finanziario.

LE MODIFICHE DI TESTI UNICI E CODICI

Appare interessante verificare – ai fini di una complessiva valutazione dell'impatto ordinamentale – anche l'impatto della legge finanziaria su codici e testi unici. La legge finanziaria 2008 novella 5 codici e 9 testi unici, inclusi i codici di procedura civile e penale. Il provvedimento che subisce il maggior numero di modifiche è il testo unico delle imposte sui redditi, cui vengono apportate 42 novelle e 17 abrogazioni. E' soggetto di 7 novelle ed 1 abrogazione il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

LE DISPOSIZIONI DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA

10 sono le disposizioni di interpretazione autentica, delle quali:

8 ricorrono alla formulazione “si interpreta nel senso che....” o simili;

1 ricorre alla formulazione “deve intendersi nel senso che....”;

1 si autoqualifica come norma di interpretazione autentica.

LE DISPOSIZIONI DI DEROGA

25 disposizioni contengono deroghe, delle quali:

11 fanno specifico riferimento a disposizioni di legge puntualmente indicate;

12 contengono clausole generiche, riferendosi, per lo più, alla normativa vigente in un determinato settore;

2 disposizioni ulteriori recano una deroga eventuale (articolo 1, comma 346, lettera c)) ovvero autorizzano il Ministro competente a richiedere una deroga (articolo 2, comma 621).

SALVEZZA DEGLI EFFETTI DI DISPOSIZIONI CONTENUTE IN DECRETI-LEGGE OGGETTO DI MANCATA CONVERSIONE

Le disposizioni della legge finanziaria volte a sanare gli effetti di disposizioni non convertite di decreti-legge sono due:

- l'articolo 1, comma 82 fa “salvi gli effetti prodotti dall'applicazione delle norme, oggetto di mancata conversione, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 118”, in materia di ammortamento di immobili strumentali;

- l'articolo 2, comma 54 dispone che “restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 29 novembre 2007, n. 223”, recante disposizioni urgenti in materia di riparto di risorse finanziarie tra le regioni.

LE PREVISIONI DI NUOVI ADEMPIMENTI

Molte disposizioni della legge finanziaria, come di consueto, rimandano, per la loro attuazione, ad ulteriori adempimenti. Ai fini del presente lavoro, sono stati considerati esclusivamente gli adempimenti che si concretizzano in atti del Governo e dei singoli Ministeri, con esclusione degli adempimenti che chiamano in causa altri soggetti (Regioni, Autorità, Agenzie, Enti locali etc.).

Inoltre, si è operata una distinzione tra adempimenti a carattere normativo ed adempimenti a carattere non normativo: nella prima categoria sono inclusi tutti i provvedimenti che completano con normative di dettaglio la disciplina di rango legislativo; nella seconda categoria si considerano residualmente tutti gli altri atti, che presentano contenuti estremamente vari: riparti di risorse, nomine e commissariamenti, regolazioni finanziarie, fissazione di importi, piani e programmi, etc.. Infine, ferma restando la rilevazione degli atti di nomina e di commissariamento, non si è tenuto conto, per il loro carattere puntuale, riferito a casi singoli, di altre categorie di adempimenti (quali approvazione di singoli progetti, stipula di convenzioni con singoli soggetti, approvazione di variazioni tariffarie di singoli concessionari).

Il quadro che emerge, con un margine di errore che dovrebbe essere auspicabilmente ridotto, è il seguente:

110 sono gli adempimenti normativi;

92 sono gli adempimenti non normativi, tra i quali sono inclusi 6 piani e 7 programmi.

In totale, quindi, e con le esclusioni già segnalate, la legge finanziaria prevede l'adozione di **202** provvedimenti di varia natura. Si segnala che la legge finanziaria per il 2007 prevedeva **326** adempimenti, dei quali **185** normativi e **141** a carattere non normativo.

Gli adempimenti normativi

Dei **110** adempimenti normativi complessivamente previsti:

16 sono contenuti in novelle recate dalle legge finanziaria e vanno quindi ad inserirsi nel tessuto normativo di altri provvedimenti;

94 sono gli altri adempimenti.

Le previsioni relative ai **16** adempimenti previsti nelle novelle si inseriscono in 8 provvedimenti già vigenti e concernono l'adozione di:

1 decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri;

15 decreti ministeriali; in un caso, in realtà, non è specificata la forma dell'adempimento, che comunque è attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze. **4** decreti dovranno essere emanati sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali; **1** d'intesa con la Conferenza unificata; **1** previo parere della Conferenza unificata e delle competenti Commissioni parlamentari.

Le previsioni relative agli altri **94** adempimenti riguardano:

- in **5** casi l'adozione di decreti del Presidente della Repubblica, per i quali sono indicati i seguenti riferimenti normativi:

1 ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 (senza indicazione della lettera di riferimento e quindi del tipo di regolamento da adottare)⁷;

⁷ Il comma 1 dell'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 recita:

4 ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (cfr. *infra*, il paragrafo relativo alle delegificazioni);

- in **10** casi l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri;
- in **78** casi l'adozione di decreti ministeriali (**4** dei quali di natura regolamentare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988), con una netta prevalenza del Ministero dell'economia e delle finanze, come risulta dalla seguente tabella:

37	Economia e Finanze
7	Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare
6	Trasporti
5	Lavoro e Previdenza sociale
5	Beni e attività culturali
3	Riforme e Innovazioni nella P. A.
3	Sviluppo economico
2	Interno
2	Salute
2	Università e Ricerca
1	Istruzione
1	Giustizia
1	Affari Esteri
1	Difesa
1	Diritti e pari opportunità
1	Interministeriale (Istruzione e Università)

“Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare:

- a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti comunitari;
- b) l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale;
- c) le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge;
- d) l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge”.

- in **1** caso (articolo 1, comma 189) si rimanda – per gli anni successivi al 2010 – ad una previsione della legge finanziaria annuale l'eventuale rideterminazione dell'entità delle compartecipazioni al gettito dell'accisa sulle benzine e sul gasolio che competono alla Regione Friuli Venezia Giulia.

Si segnala inoltre che in **10** casi si prevede espressamente la natura non regolamentare del provvedimento da adottare.

I termini per l'attuazione degli adempimenti normativi

40 sono gli adempimenti normativi (su un totale di **110**) per i quali è previsto un termine per l'attuazione, compreso tra il 31 gennaio ed il 31 dicembre 2008, come risulta dalla tabella sottostante, che dà anche conto degli adempimenti che hanno trovato attuazione entro il 15 marzo 2008:

Adempimenti	Termine	Atti emanati
7	31 gennaio 2008	2
6	29 febbraio 2008	
17	31 marzo 2008	
1	30 aprile 2008	
2	31 maggio 2008	
5	30 giugno 2008	
1	31 agosto 2008	
1	31 dicembre 2008	

Risulta inoltre 1 solo adempimento a cadenza periodica (si tratta della già segnalata previsione da inserire nella legge finanziaria annuale ai sensi dell'articolo 1, comma 189).

Le autorizzazioni alla delegificazione

Complessivamente, le disposizioni che recano autorizzazioni al Governo all'adozione di regolamenti di delegificazione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988⁸ sono **4** (nella precedente legge finanziaria erano **13**).

Nel prospetto che segue si dà schematicamente conto delle autorizzazioni alla delegificazione, con riguardo alle procedure ed al rispetto dei requisiti previsti dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che prescrive che l'esercizio della potestà regolamentare del Governo venga autorizzato previa determinazione delle norme generali regolatrici della materia ed abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari. Dalla tabella emergono due elementi:

- la prescrizione relativa alle determinazione delle norme generali regolatrici della materia è attuata in maniera di volta in volta diversa e viene talora ricondotta alla definizione degli obiettivi perseguiti con il regolamento autorizzato;
- la prescrizione relativa alla abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari, ha trovato attuazione estremamente limitata nella legge finanziaria 2008.

⁸ L'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 recita: "Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari".

Oggetto	Norme generali ⁹	Abrogazione	Soggetti coinvolti nel procedimento	Termine
Art. 1, c. 149				
Disciplina organica del versamento della riscossione e del rimborso di ogni tributo	No <i>(si richiama semplicemente il rispetto dei principi del codice civile e dell'ordinamento tributario)</i>	No	nessuno	Non indicato
Art. 2, c. 194				
Sviluppo strategico integrato del prodotto turistico nazionale	Sì <i>(più che altro in forma di obiettivi da perseguire)</i>	No	Parere della Conferenza Stato-Regioni	Non indicato
Art. 2, c. 634				
Riordino, trasformazione, soppressione enti ed organismi pubblici	Sì <i>(la norma le qualifica come "principi e criteri direttivi")</i>	Si prevede la "abrogazione delle disposizioni legislative che prescrivono il finanziamento, diretto o indiretto, a carico del bilancio dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche"	Parere delle organizzazioni sindacali in relazione alla destinazione del personale Parere della Commissione parlamentare per la semplificazione	30/6/2008
Art. 2, c. 636				
Attribuzione delle funzioni degli enti	No	No	Parere delle organizzazioni sindacali in	Non indicato

⁹ Nella colonna relativa alla presenza di norme generali regolatrici della materia si dà conto di come la relativa prescrizione dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 venga di volta in volta attuata.

Oggetto	Norme generali ⁹	Abrogazione	Soggetti coinvolti nel procedimento	Termine
soppressi e delle relative risorse alla pubblica amministrazione			relazione alla destinazione del personale Parere della Commissione parlamentare per la semplificazione	

Piani e programmi

Come già segnalato, gli adempimenti a carattere non normativo censiti ammontano complessivamente a **92**, tra i quali sono inclusi **6** piani e **7** programmi, di diversa natura e concernenti numerosi ambiti. Tutti i piani ed i programmi di cui si prevede l'adozione dovranno essere approvati con decreti ministeriali; in genere non è previsto un termine per la loro adozione. In 4 casi è previsto il coinvolgimento – a diverso titolo - di altri soggetti: un piano dovrà essere adottato d'intesa con la Conferenza unificata (articolo 1, comma 313); un programma d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (articolo 2, comma 442); un ulteriore programma d'intesa con le regioni interessate (articolo 2, comma 554, lettera a); infine, un piano dovrà essere adottato previo parere della Conferenza dei rettori delle università italiane (articolo 2, comma 429).

Il principio di leale collaborazione

In attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione, per alcuni degli adempimenti disposti dalla legge finanziaria si prevede il coinvolgimento delle Regioni e delle Autonomie locali, generalmente per il tramite del sistema delle Conferenze.

Nel dettaglio, dei 202 adempimenti complessivamente previsti, **27** (pari al 13,36 per cento) prevedono l'intesa o il parere di una delle Conferenze ovvero con la Regione interessata. Nel dettaglio:

in **15** casi sono previste **intese**, delle quali:

10 in sede di Conferenza Stato-Regioni;

3 in sede di Conferenza unificata;

1 in sede di Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali;

1 con le Regioni interessate;

in **12** casi sono previsti **pareri**, dei quali:

3 della Conferenza Stato-Regioni;

5 della Conferenza unificata;

4 della Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali.

ISTITUZIONE DI FONDI

Come già la legge finanziaria per il 2007, anche la legge finanziaria per il 2008 prevede l'istituzione di **58** fondi, con una dotazione totale, per il 2008, di euro 3.064.000.000 (la dotazione di 9 fondi non è quantificata perché essi saranno alimentati con contributi di diversa natura).

Per quanto riguarda la durata, il quadro è il seguente:

8 fondi sono di durata annuale;

21 fondi hanno durata pluriennale (in genere per il triennio di riferimento della legge);

26 fondi hanno natura permanente;

per **3** fondi non è precisata la durata.

Le finalità cui sono diretti i fondi sono le più varie, con una relativa prevalenza degli obiettivi a carattere ambientale: a titolo esemplificativo, si va dal fondo per interventi volti a migliorare l'efficienza energetica e ridurre le emissioni in atmosfera delle navi passeggeri (1 milione di euro per il 2008 e 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010), al fondo nazionale per la fauna selvatica (1 milione di euro per ciascuno degli anni del triennio), fino al fondo per il potenziamento della ricerca e lo studio sulle interazioni tra i fattori ambientali e la salute, sugli effetti che gli agenti inquinanti hanno sugli organismi viventi, e in special modo sull'uomo (500.000 euro per ciascuno degli anni del triennio).

INTERVENTI A CARATTERE MICROSETTORIALE E LOCALISTICO

L'articolo 11, comma 3, lettera *i-ter*) della legge n. 468 del 1978 esclude dall'ambito di azione della legge finanziaria gli "interventi di carattere localistico o microsettoriale". Si tratta di un divieto di difficile

applicazione ma generalmente rispettato, con limitate eccezioni. Nella legge finanziaria per il 2008 gli interventi classificabili come microsettoriali o localistici sono all'incirca una trentina, tutti previsti dall'articolo 2, così raggruppabili (tra parentesi si indicano, a titolo esemplificativo, alcuni degli interventi previsti):

interventi per calamità naturali varie (articolo 2, comma 115: terremoti in Campania e Basilicata dei primi anni ottanta; comma 118: evento alluvionale e franoso del 6 ottobre 2007 in tre comuni della provincia di Teramo; comma 135: attacchi della peronospora ai vigneti siciliani);

interventi di carattere infrastrutturale (articolo 2, comma 236: aeroporti di Reggio Calabria e della Sicilia e voli per l'isola d'Elba; comma 586: polo finanziario e giudiziario di Bolzano);

interventi di carattere infrastrutturale in occasione di eventi sportivi (articolo 2, commi 263, 271 e 272: Giochi del Mediterraneo di Pescara; campionati del mondo di nuoto di Roma; campionati del mondo di ciclismo su pista di Treviso);

eventi di carattere culturale, anche in occasione di ricorrenze (articolo 2, comma 61: mostra itinerante per la divulgazione della cultura italiana all'estero; comma 402: 150° anniversario della nascita di Giacomo Puccini);

contributi a enti e fondazioni (articolo 2, comma 436: contributo al Centro di ricerca CEINGE –Biotecnologie Scarl di Napoli; comma 438: contributo alla Fondazione per la diffusione della responsabilità sociale delle imprese);

interventi microsettoriali in diversi ambiti (articolo 2, comma 355: istituzione del registro dei dottori in chiropratica; comma 371: gestione dei canili e gattili; comma 433: concorso per l'accesso alle scuole di specializzazione mediche).

OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE AL PARLAMENTO

9 disposizioni stabiliscono che il Governo, singoli Ministri ed altri soggetti riferiscano al Parlamento su vari temi, in 8 casi prevedendo espressamente la presentazione di apposite relazioni e, in un caso, di un rapporto. Nel prospetto che segue si dà conto di tali previsioni.

Disposizione	Soggetto referente	Oggetto	Termine o cadenza	Relazione
Art. 1, c. 300	Osservatorio nazionale politiche del trasporto pubblico locale ¹⁰	Politiche di trasporto pubblico locale	annuale	Sì (rapporto)
Art. 2, c. 169	Ministro dello sviluppo economico	Produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili	Ogni due anni	Sì
Art. 2, c. 484	Ministro delle pari opportunità	Sperimentazione bilancio di genere	31/3/2009	Sì
Art. 2, c. 529	Ministro del lavoro e della previdenza sociale	Reinserimento lavorativo per alcune categorie di lavoratori	Non indicato	No
Art. 2, c. 584	Coordinatore delle attività di informatizzazione della normativa vigente ¹¹	Programmi di informatizzazione della legislazione vigente	annuale	Sì
Art. 3, c. 22	Presidente del Consiglio dei Ministri	Divieto di clausole compromissorie ed arbitrali nei contratti di fornitura per le pubbliche amministrazioni	Annuale (anche alla Corte dei conti)	Sì
Art. 3, c. 52	Presidente del Consiglio dei	Limiti alle retribuzioni	30/09/2008	Sì

¹⁰ L'Osservatorio viene istituito dalla medesima disposizione presso il Ministero dei trasporti.

¹¹ La medesima disposizione prevede che il responsabile del coordinamento sia designato per tre anni d'intesa dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Presidenti della camera e del Senato.

Disposizione	Soggetto referente	Oggetto	Termine o cadenza	Relazione
	Ministri			
Art. 3, c. 63	Presidente della Corte dei conti	Razionalizzazione spese delle pubbliche amministrazioni	Entro il 30 giugno di ciascun anno nel triennio 2008-2010	Sì
Art. 3, c. 68	Tutti i Ministri	Stato della spesa, efficacia nell'allocazione delle risorse ed efficienza dell'azione amministrativa	Entro il 15 giugno di ciascun anno	Sì

Si segnalano ulteriori **6** disposizioni che prevedono la trasmissione di decreti ministeriali al Parlamento. Nel dettaglio:

4 disposizioni prevedono la comunicazione di decreti ministeriali alle competenti Commissioni parlamentari ed alla Corte dei conti (articolo 1, commi 181, 182 e 350; articolo 2, comma 97);

1 disposizione prevede la trasmissione alle Camere di decreti eventualmente emanati ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, n. 2), della legge n. 468 del 1978, per aumentare gli stanziamenti dei capitoli di spesa aventi carattere obbligatorio o connessi con l'accertamento e la riscossione delle entrate. Tali decreti devono essere corredati da apposite relazioni illustrative;

1 disposizione prevede la comunicazione alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti dei provvedimenti motivati con i quali le pubbliche amministrazioni ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte dei conti in materia di gestione di spesa e di entrata.

I RAPPORTI CON L'ORDINAMENTO COMUNITARIO E CON LE REGIONI

Il tema della correlazioni tra le disposizioni della legge finanziaria e l'ordinamento comunitario da un lato e le Regioni dall'altro richiederebbe una trattazione molto vasta ed articolata, perché è declinabile in molti modi. Nel presente paragrafo ci si limita a segnalare esclusivamente alcuni aspetti.

I rapporti con l'ordinamento comunitario

Dal punto di vista dei rapporti con l'ordinamento comunitario, si possono individuare, con le relative esemplificazioni, 4 tipologie di disposizioni:

- le disposizioni che danno attuazione ad obblighi comunitari (l'articolo 2, al comma 66 dà piena esecuzione ad una decisione Euratom del Consiglio ed al comma 136 dà piena attuazione alla direttiva 2001/77/CE);
- le disposizioni che si limitano a richiamare la cornice comunitaria, con specifico riguardo al rispetto della regola *de minimis* in materia di aiuti di Stato (all'articolo 1, i commi 232 e 237 richiamano espressamente il rispetto di tale regola; numerose altre disposizioni richiamano la conformità ai principi del diritto comunitario, con specifico riguardo agli aiuti di Stato);
- le disposizioni che subordinano l'efficacia di determinate misure alla preventiva autorizzazione della Commissione europea (articolo 1, commi 57, 76, 334 e 343; articolo 2, commi 207, 214, 220, 548 e 563);
- le disposizioni concernenti risorse derivanti dalla programmazione dei fondi comunitari (articolo 2, commi 527 e 530).

I rapporti con le Regioni

Sul versante dei rapporti con le Regioni sono ovviamente numerose le disposizioni che coinvolgono il livello regionale. Nel paragrafo dedicato agli adempimenti, già si è accennato al coinvolgimento, in ossequio al principio di leale collaborazione, del sistema delle Conferenze; nel presente paragrafo si richiamano alcune delle disposizioni che rimandano all'attuazione da parte delle Regioni o attraverso intese con le Regioni stesse.

Per quanto riguarda l'attuazione da parte regionale, in 3 casi si fa rinvio a leggi regionali ed in 6 casi, più genericamente, a normativa regionale; in 3 ulteriori casi si rinvia a piani o programmi regionali. Si segnala, tra le altre, la disposizione di cui all'articolo 2, comma 36, in materia di consorzi di bonifica, che prevede che, in caso di soppressione di questi ultimi, il personale venga trasferito alle Regioni ed agli enti locali "secondo modalità determinate dalle Regioni, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano"¹².

Le previsioni relative a moduli consensuali sono ugualmente numerose. Tra le altre, si segnalano, all'articolo 2, le seguenti:

- il comma 48 prevede la stipula di **contratti** fra il Ministero dell'economia e delle finanze e ciascuna delle Regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia per la restituzione, da parte delle Regioni citate, delle somme anticipate dallo Stato per il risanamento strutturale dei servizi sanitari regionali;
- i commi 52 e 53 sembrano istituzionalizzare e sanare una situazione già prodottasi in via di fatto, in base alla quale si procede al riparto delle risorse rivenienti dall'applicazione dell'articolo 1, comma 320, della legge n. 266 del 2005 con **intese** tra Stato e Regioni in sede di Conferenza permanente, facendo salvi gli effetti delle intese già raggiunte;

¹² I commi 36 e 37 dell'articolo 2 della legge finanziaria sono stati abrogati dall'articolo 27, comma 2, del citato decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, introdotto in sede di conversione.

- il comma 198, che prevede la definizione di convenzioni tipo e procedure *standard* finalizzate alla verifica dei prezzi al consumo da parte della Conferenza unificata, **d'intesa** con Unioncamere, ANCI (che già è rappresentata nella Conferenza unificata) e i Ministeri dello sviluppo economico, delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'interno e dell'economie e delle finanze.

LE ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO

La legge finanziaria contiene infine **21** disposizioni che prevedono, con diverse modalità, lo svolgimento di attività di monitoraggio nei vari ambiti. La rilevazione effettuata evidenzia che le attività di monitoraggio sono attribuite generalmente a soggetti già esistenti. L'unica eccezione sembra essere costituita dal monitoraggio affidato all'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale, istituito dall'articolo 1, comma 300.