



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 26 e 27 novembre 2020
Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento
Attività parlamentari – Una moderna tela di Penelope

ATTIVITÀ PARLAMENTARI

UNA MODERNA TELA DI PENELOPE



La recrudescenza della crisi sanitaria ha necessariamente avuto delle conseguenze sul calendario parlamentare.

Dalla ripresa dei lavori dopo la breve pausa estiva sono intanto già otto i decreti legge emanati: i numeri 125, 129, 130, 137, 148, 149, 150 e 154. La circostanza di per se' non è particolarmente singolare. Da tempo infatti l'attività legislativa è in gran parte occupata dalla decretazione d'urgenza.

Casomai vi erano aspettative sulla partenza di una stagione di riforme, in particolare istituzionali, e su una più ordinaria e soprattutto ordinata attività parlamentare in genere.

Quello che non era prevedibile soprattutto è che ancora questa attività normativa del governo fosse dedicata quasi esclusivamente al filone delle misure e degli interventi legati alla emergenza epidemiologica causata dal Covid-19. Soltanto uno degli otto decreti approvati se ne discosta infatti, il numero 130 ("Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale").

L'eccezione per quest'ultimo è data dalla necessità, a lungo rimandata, di attuare parte di quelli che erano gli accordi politici alla base della nascita dell'ultima maggioranza di governo. Attualmente il disegno di legge di conversione è all'esame della Camera, dove è approdati in aula alla Camera dopo un esame in commissione complicato dalla delicatezza politica del tema. La battaglia era partita sugli emendamenti presentati (1.500), subito sulle ammissibilità (dichiarata inizialmente su un terzo del totale). E' già stata preannunciata la questione di fiducia.

Ma il panorama generale è dominato ancora dall'emergenza sanitaria, che anch'essa dopo una breve pausa estiva ha costretto il governo a predisporre una risposta sempre più incisiva attraverso la stesura dei vari DPCM intervenuti con misure progressivamente sempre più restrittive e quindi penalizzanti per le categorie coinvolte: per rispondere a queste ultime ai DPCM si sono quindi affiancati i provvedimenti d'urgenza.

Un esempio evidente di questo graduale incedere nella strategia del governo sono i **tre decreti cosiddetti "Ristoro"** (definizione sulla quale peraltro vi sono opinioni divergenti da parte dell'opposizione, che riterrebbe più opportuno parlare di indennizzi).

Il primo, il **numero 137**, è stato appunto emanato con la finalità di introdurre misure a sostegno dei settori più direttamente interessati dalle misure restrittive adottate con il DPCM del 24 ottobre 2020. Il secondo a ruota, il **numero 149**, ha dovuto contemplare ulteriori misure a sostegno dei settori più direttamente interessati dalle misure restrittive adottate sia con il DPCM del 24 ottobre 2020 (rafforzandole), sia del DPCM del 3 novembre 2020, e con riferimento specifico alle ordinanze adottate dal Ministro della Salute.

Quest'ultimo decreto infatti ha cambiato l'impostazione delle misure restrittive, precedentemente individuate in via tendenzialmente generale, individuando tre aree (rossa, gialla e arancione) corrispondenti ad altrettanti scenari di rischio, per le quali sono previste misure modulari. L'inserimento, o l'uscita, di una Regione all'interno di una delle aree, con la conseguente applicazione delle misure previste per quello specifico livello di rischio, avviene con ordinanza del Ministro della Salute, sentiti i presidenti delle Regioni interessate,



e dipende dal coefficiente di rischio raggiunto dalla Regione, certificato dal Report ufficiale dell'Istituto Superiore di Sanità in base a specifici parametri, e dall'andamento della curva epidemica.

L'ultimo decreto, infine, il **numero 154** appena approvato (il 23 novembre) rifinanzia i fondi previsti dai precedenti provvedimenti e prevede inoltre misure urgenti di solidarietà alimentare attraverso l'istituzione di un fondo di 400 milioni di euro nel 2020 da erogare a ciascun comune.

E' evidente da questa ricostruzione che siamo davanti a un pacchetto di interventi che dovrebbe essere affrontato in via complessiva in sede di conversione parlamentare, tant'è che tutti e tre i decreti sono stati assegnati all'esame delle stesse commissioni (riunite bilancio e finanze) del Senato.

Di fatto però l'esame parlamentare è partito solo sul primo decreto, il numero 137 (disegno di legge n. 1994), ma subito ha compreso anche l'esame del secondo, per il quale il governo ha presentato un emendamento al fine di accorparlo. Che si tratti di un tutt'uno e che i due provvedimenti vadano letti in modo organico e unitario è reso evidente anche dal fatto che in commissione è stato dato lo stesso termine per presentare gli emendamenti sia sul primo decreto, sia sul secondo (tecnicamente come subemendamenti all'emendamento del governo), circostanza questa apprezzata dalla opposizione per consentire un allineamento dei due provvedimenti e quindi una valutazione globale della questione dei ristoranti.

Fin da subito nell'esame si è però dovuto tener conto anche degli ulteriori probabili sviluppi normativi, sui quali è stato chiesto al Governo informazioni, arrivate dal sottosegretario. Quest'ultima, davanti alle eccezioni sul modus operandi per step successivi avanzate in commissione, ha prima di tutto difeso la strategia adottata. Si tratta, afferma, di provvedimenti che "non rappresentano il frutto di una iniziativa approssimativa e frettolosa del Governo, bensì il risultato di una scelta precisa. Infatti, di fronte al dilemma se intervenire subito, necessariamente con più provvedimenti successivi l'uno all'altro, o attendere la conclusione della fase emergenziale, quando il quadro più definito avrebbe reso possibile adottare magari un unico e più organico provvedimento, il Governo, dopo ampio dibattito al suo interno, ha preferito agire nell'immediatezza e con tempestività", pur con il rischio, riconosciuto dallo stesso rappresentante del governo, di adottare criteri caratterizzati da una certa approssimazione. L'individuazione di un parametro più preciso avrebbe infatti richiesto tempi molto più lunghi. La stessa scelta dei codici ATECO riportati nell'Allegato 1 al decreto aveva la medesima finalità: agire in tempi molto rapidi.

In quelle parole vi era però anche la consapevolezza dell'insufficienza delle risorse stanziare, tenuto conto della evoluzione del contagio, con conseguenti nuove limitazioni o chiusure delle attività commerciali, e quindi l'annuncio del varo di un terzo e ulteriore decreto. Circostanza puntualmente verificatasi con l'approvazione il 23 novembre del decreto n. 154, assegnato ovviamente alle stesse commissioni dei precedenti (n. 2027).

Con una procedura inusuale, figlia della contingenza, anche questo decreto è già diventato virtualmente parte (come era prevedibile) del primo provvedimento: il 25 novembre è stato presentato dal Governo un subemendamento (n. 1.1000/2000) all'emendamento iniziale (n.1.1000) del Governo, con il quale viene recepito il contenuto del disegno di legge n. 2027.

La confusione è a questo punto grande e la gestione parlamentare del provvedimento si profila estremamente complessa.



Come se non bastasse il rappresentante del governo ha anticipato che “seguirà un ulteriore provvedimento a completamento del percorso, avente carattere perequativo generale, che permetterà di individuare, anche con il contributo del Parlamento, un criterio di ristoro a favore delle attività economiche che, pur aperte, subiscono le conseguenze delle limitazioni o delle chiusure che hanno interessato le filiere di cui fanno parte.” Tale decreto sarà quindi più strutturato non si baserà sui parametri adottati in precedenza”.

Aspettiamoci quindi un decreto **Ristori quater**.

Arriva su questo provvedimento un ultimo chiarimento, che dovrebbe dare un po' di pace almeno a questo filone di decreti: “Il decreto Ristori 4 avrà carattere autonomo rispetto ai precedenti, in quanto disporrà in prevalenza la proroga delle scadenze fiscali di novembre e dicembre, e troverà presumibilmente la sua copertura nello scostamento di bilancio...”.

Scostamento di bilancio, il quarto, sul quale hanno dato il via libera sia Camera che Senato con l'approvazione il 26 novembre delle relative risoluzioni.

L'esame sui due primi decreti per ora è andato molto a rilento, probabilmente proprio nell'attesa di capire meglio il complesso quadro degli interventi. E' appena iniziata l'illustrazione degli emendamenti presentati, mentre a breve dovrebbero arrivare i giudizi sulle ammissibilità (con un'inversione rispetto a quanto accade normalmente). La battaglia vera sarà però su quegli emendamenti che saranno segnalati da parte dei gruppi.

Intanto è appena stato approvato in via definitiva invece (il 25 novembre) il **decreto legge n. 125/2020 "Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020"** (n. 2779).

Il decreto rappresenta il capostipite della seconda serie dei decreti sulla pandemia, perché, come si legge dal titolo, nasce proprio dall'esigenza di prolungare la validità di alcune disposizioni in ragione della proroga dello stato di emergenza determinato dalla pandemia da COVID-19.

Con una lunga prima lettura al Senato sono state introdotte non solo molte modifiche, ma con emendamenti del governo e del relatore sono confluiti altri due decreti legge successivi (il numero 129/2020, relativo a proroghe di termini in materia di riscossione e il numero 148/2020, concernente disposizioni per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020). Caso ormai raro, l'approvazione con un nuovo titolo si è risolta in entrambi i rami senza necessità di porre la questione di fiducia.

Questo probabilmente deriva anche dal fatto che, come ricordato dalla relatrice, sono stati accolti anche numerosi emendamenti presentati dalle opposizioni. Relatore che peraltro ammette, in aula, che “la modalità legislativa risente chiaramente delle circostanze, per cui si determina spesso un quadro frastagliato di connessione fra norme diverse, come ha fatto notare nel suo parere il Comitato per la legislazione. Un po' è inevitabile, date le circostanze, un po' è auspicabile cercare una maggiore uniformità e maggiore chiarezza e linearità.” L'ammissione almeno consola.

Il decreto si iscrive in una sequenza di atti legislativi con i quali è stata affrontata fino ad oggi l'epidemia da COVID-19 (n. 6, n. 19, n. 33 e n. 83).

Ricordiamo in particolare il decreto legge n. 33, che ha, da un lato, stabilito un progressivo



allentamento di divieti e vincoli calibrati sulla fase più acuta dell'emergenza, dall'altro ha previsto una maggiore articolazione, nei rapporti tra Stato e regioni, circa l'adozione delle misure per fronteggiare l'emergenza. Questo provvedimento ha in effetti avviato quella che viene definita come la “fase due” della gestione dell'epidemia, e assieme a provvedimenti prima citati costituisce l'intelaiatura giuridica entro cui si collocano altri provvedimenti, contenenti misure puntuali in vari settori, riconnesse all'emergenza epidemiologica.

Con il decreto numero 125, appena convertito, possiamo invece dire che viene avviata la “fase uno” della seconda ondata pandemica, che per quanto riguarda la dialettica tra Stato e Regioni si pone nel verso del riconoscimento in direzione restrittiva (od ampliativa ma solo a determinate condizioni, indicate con decreto del Ministero della salute) delle misure derogatorie che le Regioni possano introdurre onde garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche, produttive e sociali.

Ora sono quindi sostanzialmente solo tre i provvedimenti d'urgenza su cui attualmente sta lavorando il Parlamento (anche se quelli formalmente in corso di conversione sarebbero cinque).

Rimane un ultimo decreto da citare, il numero 150, relativo al **rilancio del servizio sanitario della regione Calabria** (n. 2772), il cui esame si è appena concluso nella commissione affari sociali della Camera.

Ma veniamo adesso all'altro protagonista, o meglio quello a quello che avrebbe dovuto essere “il protagonista” di questo periodo. Parliamo del disegno di legge di bilancio.

Anche su questo fronte la seconda fase dei contagi ha provocato delle conseguenze, sui tempi e sulla stessa costruzione della manovra.

LEGGE DI BILANCIO

Facciamo però un passo indietro e torniamo al primo atto propedeutico alla manovra finanziaria, cioè alla **Nota di aggiornamento al Documento di Finanza**. Questa, dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri è stata presentata al Parlamento il 6 ottobre (con un po' di ritardo, anche se non eccessivo, perchè il termine sarebbe stato al 27 di settembre).

Oltre agli aspetti finanziari (ovviamente prevalenti), dati dall'aggiornamento delle previsioni economiche e di finanza pubblica del DEF in relazione alla maggiore stabilità e affidabilità delle informazioni disponibili sull'andamento del quadro macroeconomico (che si riflettono nell'anticipazione dei contenuti della manovra di bilancio), una parte sempre interessante all'interno della Nota ai fini del monitoraggio dell'attività parlamentare è rappresentata dal paragrafo relativo ai disegni di legge dichiarati collegati alla manovra di bilancio 2020-2022.

Questi provvedimenti forniscono infatti un segnale molto importante di quella che vuole essere la politica economica del governo, perché contengono interventi connessi alla realizzazione della manovra e indicano quindi le linee in prospettiva della politica economica e sociale del governo e quindi molto praticamente quali saranno le prossime iniziative normative.

Il materiale fornito questa volta è piuttosto significativo per avere una idea e spazia su molti



fronti: i disegni di indicati sono ben 22 (solo due anni per fare un paragone erano 12).

Vediamo quali sono i disegni di legge che il Governo ha dichiarato collegati alla decisione di bilancio 2020-2022, che per quanto di interesse regionale spaziano tra temi da tempo argomento della discussione politica (l'autonomia differenziata) a temi di relativamente nuova introduzione (l'implementazione delle forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e regionali, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale):

- Titoli universitari abilitanti (cd. DDL “lauree abilitanti”)
- Riordino del settore dell’alta formazione artistica, musicale coreutica (cd. DDL “riordino AFAM”)
- Disposizioni in materia di spettacolo, industrie culturali e creative e turismo
- Riordino della normativa ambientale, la promozione della green economy e l’economia circolare (Green Generation)
- Riforma degli ammortizzatori sociali
- Aggiornamento e riordino della disciplina in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro
- Salario minimo e rappresentanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva
- Delega riforma fiscale
- Delega riforma giustizia tributaria
- Riordino settore dei giochi
- “Riordino della disciplina in materia di prevenzione della corruzione, obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”
- “Disposizioni in materia di lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni”
- “Semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di contenimento del dissesto idrogeologico”
- Sostegno e valorizzazione dell’agricoltura e della pesca
- “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, 3 comma, Cost.”
- “Implementazione delle forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e regionali, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale”
- Semplificazione e riordino in materia di start-up e PMI innovative
- Statuto dei diritti dell’imprenditore
- Revisione organica degli incentivi alle imprese
- Disposizioni per lo sviluppo delle filiere e per favorire l’aggregazione tra Imprese
- Riforma disciplina legge quadro per l’artigianato
- Revisione del Testo Unico dell’ordinamento degli enti locali.

Le risoluzioni sul documento, che quest’anno sono state accompagnate da un ulteriore scostamento di bilancio, sono state approvate in Parlamento il 14 ottobre: appena quattro



giorni dopo, il 18, il Consiglio dei ministri ha approvato con la formula “salvo intese” il disegno di legge di bilancio.

Ormai è diventata prassi che il **disegno di legge di bilancio** dopo la approvazione da parte del Governo abbia bisogno di alcuni giorni per una puntuale definizione delle norme e le ultime contrattazioni all'interno della maggioranza.

Mai però era accaduto che il disegno di legge impiegasse addirittura un mese per la presentazione formale al Parlamento (quest'anno alla Camera), e mai era accaduto che fosse necessario addirittura un secondo passaggio per l'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri. Come recita il comunicato stampa del 16 novembre “Il Consiglio dei Ministri, facendo seguito alla deliberazione dello scorso 18 ottobre, ha definitivamente approvato il disegno di legge recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023”.

Evidentemente questa volta era eccessivo il lasso temporale trascorso dalla prima approvazione per garantire una sufficiente copertura politica a quanto previsto nel testo ufficiale.

Se poi guardiamo ai motivi di questa anomalia non è difficile ricondurre anche questi alla stagione eccezionale dell'emergenza che stiamo vivendo, e siamo quindi di fronte ad una ulteriore conseguenza della seconda stagione di emergenza epidemiologica.

La necessità di introdurre misure di contenimento della seconda ondata di contagi ha infatti avuto riflessi immediati su molte categorie economiche e ha costretto il governo sia a prevedere quelli che abbiamo visto essere identificati come “Ristori”, sia ad anticipare alcune di quelle misure che inizialmente erano previste all'interno del disegno di legge di bilancio, e tutto questo attraverso una serie progressiva di decreti legge.

Così, come una moderna tela di Penelope, la legge di bilancio per circa un mese è stata montata e smontata, parallelamente al susseguirsi dei decreti del Presidente del Consiglio con i quali in una rincorsa al contagio venivano progressivamente diseguate le misure di contrasto.

Finalmente, il 20 novembre, con le comunicazioni sul contenuto del disegno di legge di bilancio ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento il disegno di legge è stato assegnato alla commissione Bilancio della Camera (2790-bis).

Nella sua veste iniziale presentata il provvedimento contava però 228 articoli, che sono stati subito ridimensionati in una significativa percentuale a seguito del parere della commissione bilancio. Sono così state così stralciate 30 disposizioni considerate estranee all'oggetto del disegno di legge di bilancio. Due, si ricorda, sono principalmente i criteri che guidano la decisione circa la mancata aderenza delle disposizioni al contenuto proprio della legge di bilancio: il carattere ordinamentale e organizzatorio che non comporta apprezzabili effetti finanziari e quindi non concorre alla definizione della manovra di bilancio (riscontrato negli articoli 22, 30, 88, 103, 104, 111, 112, 116, 117, 118, 129, 130, comma 2, 136, commi 2 e 3, 138, comma 2, 151, 156, 169, 170, 175, 176, 178, 179, 182, 192, 202, 203, 206) e il carattere localistico o microsettoriale (riscontrato negli articoli 95, 96, comma 4, 131).

E' interessante anche vedere il destino di queste disposizioni “rifiutate”: formalmente dovrebbero andare a costituire autonomi disegni di legge, assegnati alle competenti commissioni. Sostanzialmente, anche in considerazione del fatto che l'inserimento di una disposizione nella manovra di bilancio implica verosimilmente una considerazione a monte



circa la sua rilevanza politica, spesso diventa oggetto e viene incorporato in altri veicoli normativi. Così è stato ad esempio immediatamente per l'articolo 182 che dopo lo stralcio è entrato a far parte dell'ultimo decreto legge approvato, il numero 154 (Ristori ter), guadagnando perfino l'immediata entrata in vigore.

Con l'assegnazione del disegno di legge sono iniziate immediatamente le prime audizioni per la consueta attività conoscitiva preliminare, svolta congiuntamente da parte delle due commissioni bilancio di Camera e Senato: tra i primi soggetti ascoltati la Conferenza delle Regioni e gli enti locali e il Commissario Straordinario Arcuri (anche questo segno dei tempi della pandemia). A chiusura è intervenuto il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Ora sarà tutta una corsa contro il tempo e in parallelo (coordinando le disposizioni con le relative coperture) con il Senato, che esaminerà i decreti legge sui ristori. Di fatto nel mese di dicembre avremo il Parlamento impegnato completamente sul fronte finanziario, alle prese con due manovre in contemporanea.

In entrambi i casi appare quasi inevitabile, proprio in considerazione della tempistica (per i decreti Ristori al fine di rispettare la scadenza per la conversione, per il disegno di legge di bilancio al fine di scongiurare l'esercizio provvisorio) che si tratterà di un esame monocamerale, senza possibilità di una seconda lettura, che si concluderà con tutta probabilità con un voto di fiducia. Sarà quindi particolarmente importante soprattutto per la manovra vera e propria la fase dell'esame in commissione alla Camera, e la relativa scadenza per la presentazione degli emendamenti (già fissata per il 28 novembre).

REGOLAMENTI PARLAMENTARI

I lavori dovranno però fare i conti anche materialmente con la situazione sanitaria, e a questo proposito è interessante vedere come alla luce delle difficoltà pratiche derivanti dalle esigenze di contenimento dei contagi sia la Camera che il Senato abbiano cercato di dare una risposta, con un approccio diverso.

Più pragmatica e innovativa è stata la risposta della Camera, che in relazione all'emergenza sanitaria attraverso la giunta per il regolamento della Camera, nella riunione del 4 novembre, ha espresso un orientamento favorevole ad estendere "tenuto conto degli esiti positivi della sperimentazione svolta nel corso degli ultimi mesi, nonché dell'esigenza di introdurre ulteriori misure che tengano conto del progressivo nuovo aggravarsi della situazione pandemica" l'ambito di applicazione di modalità di partecipazione in videoconferenza anche ad alcune riunioni formali delle commissioni. La modalità da remoto è quindi stata consentita, pur con una serie di cautele ed evidenziandone il carattere temporaneo ed eccezionale, per tutte le sedute in cui non sono previste votazioni.

Non solo: con riferimento al calendario dei lavori per il mese di novembre si è deciso di avviare in via sperimentale una nuova articolazione dei lavori della Camera, prevedendo, in particolare, che le sedute con votazioni dell'Assemblea si svolgano a settimane alterne, così da riservare integralmente ai lavori delle Commissioni le settimane in cui l'Aula terrà esclusivamente sedute dedicate allo svolgimento di atti di sindacato ispettivo. Questo con l'obiettivo di contribuire ad una migliore programmazione delle attività delle commissioni e delle modalità di utilizzo delle sale più capienti disponibili per le riunioni dei diversi organi parlamentari, in modo tale da garantire la funzionalità della Camera e dei suoi organi nel



rigoroso rispetto delle regole precauzionali finalizzate a ridurre il rischio di diffusione del contagio.

In tale occasione era stato anche affrontato il tema ben più spinoso della partecipazione a distanza alle votazioni, in situazioni eccezionali, con l'assenza di un cospicuo numero di deputati, senza però arrivare ad una decisione. Su questo i Presidenti di Gruppo si sono riservati un approfondimento

Premesso che il Senato aveva già adottato un sistema di programmazione con settimane di lavoro esclusivamente dedicato alle commissioni, sul piano della partecipazione ai lavori l'approccio è stato diverso e più prudente.

Già nel corso della prima emergenza sanitaria venne adottata una linea meno aperta rispetto alla Camera. La diversità, motivata anche dalla volontà di mantenere una propria autonomia decisionale, si ritrovava ad esempio nella decisione di non fare riferimento al carattere sperimentale delle soluzioni adottate, ritenendo che "Il carattere della sperimentazione, infatti, è del tutto differente da quello dell'emergenza, che è l'unico a poter giustificare in modo fondato una deroga al principio della presenza dei parlamentari, sancito dall'articolo 64, terzo comma, della Costituzione.", in quanto il quadro emergenziale costituisce di per sé una ragione sufficiente a giustificare il ricorso a modalità di partecipazione a distanza ai lavori parlamentari, che non devono divenire definitive. "La normalità della vita parlamentare si esprime infatti - si affermava - attraverso il principio della presenza, come definito dall'articolo 64 della Costituzione e dall'articolo 1 del Regolamento del Senato."

Il tema riaffrontato dalla giunta per il regolamento del Senato nella seconda fase della pandemia conferma il profilo diverso e più "conservatore": pur ribadendo di ritenere in linea di massima condivisibili le decisioni assunte dalla Giunta per il Regolamento della Camera, il Presidente del Senato esprime tuttavia alcune perplessità in ordine all'inclusione relativamente ai lavori delle Commissioni di talune fasi e quindi ci si limita a disporre che "In via transitoria, in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica in corso, per le audizioni delle commissioni del Senato e delle commissioni bicamerali per le quali trova applicazione il Regolamento del Senato, è consentita la partecipazione con collegamento in videoconferenza ai lavori, ferma restando la presenza in sede almeno del Presidente o del Vice Presidente della Commissione e del Capo dell'Ufficio di segreteria."

Più interessante e potenzialmente foriero di interessanti evoluzioni di carattere non solo contingente è invece quanto sta accadendo al Senato in relazione all'approfondimento che sta conducendo la commissione affari costituzionali sulle **modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata** (affare assegnato n. n. 588).

La commissione aveva richiesto il 15 ottobre l'assegnazione di un affare un questo tema, che attiene in particolare, appunto, alla discussione delle modalità più efficaci con le quali il Parlamento possa esercitare le sue prerogative costituzionali nell'emergenza. Come ricorda il presidente della commissione, la richiesta di assegnazione trae origine da un disegno di legge (del senatore Pagano) che propone l'istituzione di una commissione bicamerale competente sull'emergenza da Covid-19. Scopo dell'affare è di conseguenza "individuare le soluzioni più idonee per l'esercizio di tali prerogative, addivenendo all'approvazione di una risoluzione, oppure a una proposta di istituzione di una commissione, monocamerale o bicamerale, attraverso gli atti di impulso previsti per le varie tipologie di organo".



Ad oggi sono già otto le sedute dedicate alle audizioni informali su questo argomento.

Interessante rilevare per inciso come nell'ultimo periodo questo strumento dell'"affare assegnato" stia assumendo un peso significativo e molto maggiore del passato nell'economia della programmazione dei lavori delle commissioni, sia di Camera che di Senato, soprattutto per affrontare temi specifici legati all'emergenza, che vengono approfonditi attraverso cicli di audizioni di esperti e soggetti coinvolti e si concludono solitamente con l'approvazione di una risoluzione finale che esprime la posizione della commissione stessa.

RIFORME

Ma veniamo al capitolo delle riforme istituzionali, per prendere atto di come una ulteriore conseguenza della seconda stagione emergenziale sia rappresentata da una battuta di arresto a quella che pareva essere una nuova primavera. Così faceva sperare ad esempio la proroga al 31 dicembre del termine per lo svolgimento dell'indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e le audizioni prima del Ministro per gli Affari regionali e poi del Presidente della regione Emilia Romagna.

Dopo la conclusione in commissione Affari Costituzionali ai primi di ottobre, il disegno di legge costituzionale in materia di **elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica** (n. 1511), ha avuto una pesante battuta di arresto al momento dell'arrivo in aula il 13 ottobre.

Così come procede con molta lentezza l'esame in commissione del disegno di legge costituzionale di modifica agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di **base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica** (n. 2238), esame iniziato ormai da un anno.

Più attiva questa volta è sicuramente la commissione affari costituzionali del Senato, rispetto alla gemella della Camera.

Al Senato abbiamo ad esempio un nuovo disegno di legge costituzionale in materia di **validità dei referendum per la fusione di regioni o la creazione di nuove regioni e per il distacco di province e comuni da una regione e la loro aggregazione ad altra regione** (n. 1642), il cui esame è iniziato a fine settembre. Dopo un ciclo di audizioni si è deciso di proseguire i lavori in sede di comitato ristretto, al fine di verificare tra l'altro l'opportunità di scindere il testo in due parti, come consigliato da molti esperti: una relativa alla fusione di Regioni esistenti o alla creazione di nuove Regioni e l'altra al distacco di Comuni e Province da una Regione e aggregazione a un'altra. Questo anche in relazione al fatto che la prima fattispecie è estremamente rara e particolarmente complessa, a differenza del passaggio di Comuni e Province da una Regione all'altra, che avviene con maggior frequenza.

Anche per i sei disegni di legge costituzionale presentati in materia di **tutela costituzionale dell'ambiente** (n. 83) il 4 novembre, dopo un ciclo di audizioni, si è deciso di proseguire l'esame in comitato ristretto.

E' da poco iniziato anche l'esame del disegno di legge costituzionale di **modifica dell'articolo 75 della Costituzione, sull'introduzione di un vincolo per il legislatore di rispettare la volontà popolare espressa con referendum abrogativo** (n. 852). L'articolo 1



del progetto di legge aggiunge un comma all'articolo 75 della Costituzione, al fine di prevedere che, qualora la proposta soggetta a referendum sia approvata, il legislatore non possa introdurre la medesima normativa prima di cinque anni dalla sua abrogazione, salvo che con una deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Gli articoli seguenti introducono modifiche alla normativa ordinaria in materia.

In sede legislativa il 4 novembre è stato invece approvato definitivamente un disegno di legge piccolo, ma simbolicamente importante, sull'istituzione della **Giornata nazionale del personale sanitario, sociosanitario, socio assistenziale e del volontariato** (n. 1795-B), mentre nella stessa commissione è all'esame in seconda lettura il disegno di legge sull'istituzione della **Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'epidemia di Coronavirus** (n. 1894).

Dopo una lunga pausa coincisa con l'estate, sono appena riprese le audizioni informali sul disegno di legge n. 1825, sulla **costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze** e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione.

E proprio in concomitanza con la ripresa delle audizioni su questo disegno di legge nella Commissione bicamerale per le Questioni Regionali è stato sentito il Ministro per gli affari regionali e le autonomie sui rapporti tra lo Stato e le regioni in conseguenza delle recenti evoluzioni dell'emergenza Coronavirus.

Ma il declinare della stagione delle riforme istituzionali apre comunque un nuovo fronte interessante che all'unica riforma condotta a buon fine si ricollega.

Dal 5 novembre è infatti entrata in vigore la legge costituzionale che prevede **modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari** (pubblicata sulla gazzetta del 21 ottobre).

Già da tempo all'interno di entrambi i rami del Parlamento era stata avviata una riflessione sugli **effetti regolamentari della riforma**, ma solo con l'esito del referendum si è formalizzata la costituzione di due gruppi di lavoro ristretti per affrontare l'istruttoria, che si preannuncia particolarmente complicata e delicata.

Al Senato il Presidente ha convocato la giunta per il regolamento immediatamente a fine settembre all'esito del referendum costituzionale di conferma (avvenuto il 20 e il 21 settembre scorsi), e di tale convocazione ha informato anche il Presidente della Camera dei deputati. "Infatti, per quanto le Assemblee dei due rami del Parlamento restino sovrane nell'approvazione dei propri regolamenti, occorre tener conto del fatto che la riforma costituzionale recentemente approvata determina effetti analoghi sulla struttura delle due Camere, riducendone i componenti di circa un terzo."... "Ritiene pertanto necessario, alla luce della futura nuova composizione del Senato, che la giunta provveda da subito ad esaminare le necessarie linee di intervento per adeguare il proprio regolamento alla nuova consistenza numerica". Con decisione unanime si è così deciso di istituire un comitato ristretto, composto da membri della giunta, per l'esame delle modifiche e delle questioni regolamentari, i cui lavori saranno sottoposti al successivo esame della giunta stessa. Il comitato sarà composto da tre esponenti di maggioranza e tre di opposizione

Alla Camera la formalizzazione delle decisioni è avvenuta qualche giorno più tardi, ma lo schema è analogo. All'istruttoria sugli effetti regolamentari della riforma costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari provvederà un comitato ristretto



all'interno della giunta per il regolamento, presieduto dal Presidente della Camera e composto da deputati in rappresentanza di tutti i gruppi. Sullo sviluppo dei lavori del comitato si potrà riferire periodicamente alla giunta e gli esiti del lavoro di questo comitato, nel quale tutti i gruppi potranno esprimere le loro posizioni, dovranno poi rifluire nella discussione all'interno del plenum della giunta. Il Presidente ha quindi esposto sinteticamente i contenuti di un'istruttoria che si prefigura molto articolata e tutt'altro che neutra e pacifica.

Veniamo ora alle **leggi europee**, per le quali ci sono delle novità. Nella stessa commissione politiche dell'Unione europea della Camera si sono infatti ritrovate a procedere in parallelo, una in prima lettura e una in seconda, le due leggi che fanno parte della sessione europea.

Dopo la presentazione a fine settembre, è da poco iniziato nella commissione Politiche dell'Unione europea l'esame del disegno di legge per **l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019-2020** (n. 2670), ma sono già stati presentati gli emendamenti. Nella versione iniziale il provvedimento contiene 34 articoli (suddivisi in 9 capi), ed interviene in diversi ambiti, modificando o integrando disposizioni vigenti per adeguarne i contenuti al diritto europeo.

Dopo l'approvazione in prima lettura da parte del Senato, l'11 novembre è iniziato anche l'esame in seconda lettura della **Legge di delegazione europea 2019-2020** (n. 2757). Il provvedimento, che è stato significativamente modificato nel corso del primo esame parlamentare, ora è costituito da 29 articoli (nove in più rispetto al testo originario), che prevedono deleghe riguardanti il recepimento di 38 direttive europee, nonché l'adeguamento della normativa nazionale a 17 regolamenti europei. Vengono inoltre indicati principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega relativa a 18 direttive. Anche il titolo del provvedimento è stato modificato al fine di aggiungervi il riferimento all'anno in corso.

Chiudiamo il capitolo istituzionale con due approvazioni in prima lettura.

Una al Senato, il 25 novembre, in occasione della Giornata internazionale della lotta contro la violenza sulle donne, dove è stato approvato il disegno di legge in materia di **statistiche in tema di violenze di genere** (n. 1762). Approvato all'unanimità (rara evenienza) in sede redigente dalla commissione e confermato dall'aula, il provvedimento vuole rappresentare un tassello nel quadro complessivo della lotta dello Stato contro la violenza di genere, andando a colmare le lacune esistenti nell'ordinamento in tema di sistema di raccolta dei dati e di analisi statistica, introducendo strumenti di verifica e controllo sul fenomeno.

L'altra alla Camera, dove il 4 novembre è stato approvato, con un po' di fatica invece, il disegno di legge sulle **misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi legati al sesso, al genere, all'orientamento sessuale e all'identità di genere**, che è passato al Senato (n. 2005).

Veniamo ora alla rimanente attività legislativa "ordinaria", in alcuni settori, ma non senza prima rilevare come un ulteriore effetto della normativa emergenziale d'urgenza in questo ambito sia rappresentata da una specie di attività di "saccheggio" da parte di questa nei confronti di alcuni contenuti dei provvedimenti all'esame delle commissioni. Questo apparirà subito evidente in due casi particolari.



AGRICOLTURA

Qualche novità positiva e qualche nota dolente dai provvedimenti relativi alla materia dell'agricoltura, sulla quale è da sempre molto attiva la commissione della Camera.

Iniziamo dalle note positive. E' stato approvato in prima lettura alla Camera il disegno di legge recante per la disciplina, la promozione e la **valorizzazione delle attività del settore florovivaistico**, che è passato al Senato dove per ora è solo assegnato (n. 2009).

Terminato il 14 ottobre in commissione, è arrivato in aula, sempre alla Camera, il disegno di legge sugli **interventi per il settore ittico** (n. 1008), ma per ora si è svolta solo la discussione generale.

Il testo, corposo (si tratta di 27 articoli) rappresenta la sintesi di tre testi di tre forze politiche diverse, che ha visto la commissione impegnata in un dibattito che dopo un anno di lavori ha registrato un'ampia convergenza. Come ricordato dal relatore, "taluni interventi in questa proposta di legge, che riguardano un pezzo importante del testo, che riguarda la previdenza e i rapporti pensionistici dei pescatori, in parte sono stati risolti con il "decreto Agosto", così come altre proposte di legge della Commissione agricoltura che hanno visto sempre - lo voglio ricordare - un'ampia convergenza con tutte le proposte di legge. In questi decreti legati all'emergenza COVID la Commissione è riuscita a mettere in norma talune proposte che erano già in lavorazione da tempo. "Quello che ha fatto la Commissione in tutto questo tempo è stato trovare tutti quegli interventi normativi positivi che come legislatori italiani potevamo apportare alla tematica della pesca."

Non è stato così fortunato il disegno di legge sulle misure di sostegno al settore agricolo e disposizioni di **semplificazione in materia di agricoltura** (n. 982), che rappresenta il testo principale su cui ha lavorato la commissione. Questo, che era arrivato in aula a fine luglio per la discussione generale, ha pagato il tempo trascorso prima della ripresa a novembre e il continuo evolvere della disciplina. Su richiesta del relatore è infatti stato rinviato in commissione "per un supplemento di valutazione istruttoria, considerata sia la criticità di alcune disposizioni di carattere finanziario, sia il fatto che diverse proposte contenute in questa proposta di legge sono state approvate, nel tempo, dai decreti del Governo, proprio per fronteggiare le emergenze COVID-19. Mi viene in mente tutto quello che è stato fatto per la questione legata al vino o al periodo vendemmiale, prestazioni non lavorative per la vendemmia, trasparenza dell'origine dei prodotti agroalimentari somministrati negli agriturismi, ma anche nelle attività di somministrazione, e semplificazioni in materia".

Sta procedendo in commissione l'esame del disegno di legge per la tutela e la valorizzazione dell'**agricoltura contadina** (n. 1825), sul quale sono stati presentati gli emendamenti.

Anche per il disegno di legge sull'**agricoltura con metodo biologico** (n. 988) dovrebbe a breve iniziare la votazione degli emendamenti. Ma qui siamo al Senato e il provvedimento è in seconda lettura, in sede redigente.

GIUSTIZIA

Sono molti ma stanno procedendo lentamente i provvedimenti all'esame delle commissioni giustizia dei due rami, e in prevalenza di iniziativa governativa e contenenti deleghe.

La commissione Giustizia della Camera da metà ottobre ha avviato l'esame del disegno di



legge in materia di **riforma dell'ordinamento giudiziario** (n. 2681), provvedimento di ampio respiro costituito da 41 articoli, sul quale si sta svolgendo un ciclo di audizioni. Anche sull'altro disegno di legge governativo, di **delega al per l'efficienza del processo penale** (n. 2435) si sta svolgendo un ciclo di audizioni. Qui l'esame era iniziato prima dell'estate.

E' invece appena terminato l'esame degli emendamenti sul disegno di legge in materia di **illeciti agroalimentari** (n. 2427), che attende ora solo il parere delle altre commissioni per arrivare in aula.

Al Senato la situazione non è molto diversa. L'esame del disegno di legge di delega al Governo per l'**efficienza del processo civile** (n. 1662) è iniziato ancor prima, in primavera, e anche qui siamo nella fase delle audizioni. Discorso parzialmente diverso per il provvedimento sulla **magistratura onoraria** (n. 1438), argomento che sta diventando di una certa attualità ed urgenza. L'esame era iniziato un anno fa, e per un po' di tempo si era svolto in comitato ristretto ma successivamente era stato richiesto di riportare la discussione nella sede plenaria. Il 6 ottobre è arrivata la definizione di un testo unificato, che però è stato adottato dalla commissione a maggioranza. Al 28 ottobre è scaduto il termine per la presentazione degli emendamenti.

Sul dibattito di questo provvedimento si ricorda che pesa l'impatto della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea pronunciata riguardo al problema della disciplina italiana della magistratura onoraria.

AMBIENTE INFRASTRUTTURE

Due provvedimenti sono da segnalare in questo settore, sui quali si sta svolgendo un ampio ciclo di audizioni: il disegno di **legge quadro in materia di interporti** (n. 1259) alla Camera e misure per la **rigenerazione urbana** (n. 1131) al Senato.

Quest'ultima iniziativa merita qualche cenno in più e ha una stana storia, iniziata insieme a tutti i disegni di legge discussi in materia di difesa del suolo, ai quali era stato abbinato per affinità. Da subito il presentatore ne aveva chiesto la discussione in via autonoma, e così il 30 settembre è iniziato con un importante ciclo di audizioni l'esame del provvedimento, che su venti articoli si pone l'obiettivo della della rigenerazione urbana, intesa quale riuso edilizio di aree già urbanizzate e di aree produttive, sostegno della sostenibilità ecologica e della biodiversità in ambito urbano, contenimento del consumo del suolo e riduzione dei consumi idrici, tutela dei centri storici e dei centri urbani, contrasto della desertificazione commerciale, sostegno all'edilizia residenziale sociale nonché partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione ed alla gestione dei programmi di intervento. Nel frattempo, per via, sono stati ben cinque i disegni di legge che si sono aggiunti.

Sta invece iniziando la votazione degli emendamenti alla Camera, in commissione ambiente, sul disegno di legge sulle disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare ("**legge SalvaMare**", n. 1571), che è esaminato in seconda lettura e in sede redigente.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 26 e 27 novembre 2020

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentari – Una moderna tela di Penelope

SANITA' E AFFARI SOCIALI

Un aggiornamento da ultimo su alcuni provvedimenti dell'area sociale. In particolare su due disegni di legge, la cui storia si intreccia e che contrariamente alle aspettative e agli annunci non registrano grandi avanzamenti. Il primo è il disegno di legge sull'**assegno unico e universale** n. 1892, di iniziativa parlamentare e al secondo esame in commissione lavoro al Senato. A metà novembre è stato fissato il termine per la presentazione degli emendamenti e da allora non vi sono notizie. Il secondo è la **delega per il sostegno e la valorizzazione della famiglia** (n. 2561), di iniziativa governativa e al primo esame in commissione affari sociali, fermo dopo la prima seduta di avvio.

Qualche passo in avanti invece è da registrare per il disegno di legge sulla **cura delle malattie rare** (n. 164). Alla Camera, dove è all'esame in commissione da più di un anno, è terminata la votazione degli emendamenti e si attende solo il parere delle altre commissioni per il mandato del relatore.