



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 24 e 25 settembre 2020

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentari – Tanto tuonò che piovve

ATTIVITÀ PARLAMENTARI

TANTO TUONO' CHE PIOVVE



Tanto tuonò che piovve, si potrebbe dire. L'ultima stagione della decretazione d'urgenza, inaugurata con l'avvento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha appena costretto il Presidente della Repubblica a intervenire in sede di promulgazione della legge di conversione del decreto legge Semplificazione approvato giovedì 10 settembre dal Parlamento, che ha avvertito: «Troppe norme eterogenee all'interno». Nel mirino in particolare le norme sul codice della strada, giudicate dal Presidente "fuori tema" rispetto al contenuto del decreto.

«Ho proceduto alla promulgazione soprattutto in considerazione della rilevanza del provvedimento nella difficile congiuntura economica e sociale - ha messo in chiaro il capo dello Stato -. Invito tuttavia il Governo a vigilare affinché nel corso dell'esame parlamentare dei decreti legge non vengano inserite norme palesemente eterogenee rispetto all'oggetto e alle finalità dei provvedimenti d'urgenza».

Il Capo dello Stato ha spiegato i suoi dubbi in una lettera inviata ai presidenti di Camera e Senato e al presidente del Consiglio, che lucidamente elenca una serie di evidenze che caratterizzano quest'ultima stagione parlamentare. Il presidente della Repubblica fa in particolare rilevare che: «Il testo a me presentato, con le modifiche apportate in sede parlamentare, contiene diverse disposizioni, tra cui segnatamente quelle contenute all'articolo 49, recante la modifica di quindici articoli del Codice della strada, che non risultano riconducibili alle predette finalità e non attengono a materia originariamente disciplinata dal provvedimento».... «Rappresento al Parlamento l'esigenza di operare in modo che l'attività emendativa si svolga in piena coerenza con i limiti di contenuto derivanti dal dettato costituzionale». Infatti, viene fatto rilevare, in particolare, che «attraverso un solo emendamento approvato dalla commissione di merito al Senato in prima lettura, si è intervenuti in modo rilevante su una disciplina, la circolazione stradale, che, tra l'altro, ha immediati riflessi sulla vita quotidiana delle persone. L'emendamento è stato quindi trasfuso nel più ampio emendamento interamente sostitutivo dell'articolo unico del provvedimento, testo sul quale il Governo, sia al Senato che alla Camera, ha posto la questione di fiducia».

Ma non è finita qui: viene inoltre osservato che «il provvedimento, originariamente composto da 65 articoli, per un totale di 305 commi, all'esito dell'esame parlamentare risulta composto da 109 articoli, per complessivi 472 commi».

In generale c'è peraltro da prendere atto che il Parlamento sta arrivando con le conversioni sempre più sul filo di lana: i termini scadevano il 14 settembre, lo stesso giorno in cui è stata pubblicata in gazzetta ufficiale la legge.

Partiamo da questa considerazione per tornare a fare il punto su questa stagione dell'emergenza connotata dal COVID, governata necessariamente dai decreti legge, cercando di delineare alcune tendenze di massima e, se possibile, un filo conduttore.

La stagione è iniziata il 23 febbraio con il decreto legge n. 6 ed è arrivata a totalizzare, in sette mesi, 30 provvedimenti.

All'attivo, ora ce ne sono solo 4 (i numeri 103, 104, 111 e 117).

Questa lunga serie dei decreti si può classificare a grandi linee in tre grandi categorie: quelli generali, a carattere ordinamentale, finalizzati a fornire la cornice di strumentazione giuridica per l'adozione delle misure dirette a contenere la diffusione dell'epidemia (i numeri 6, 19, 33 e da ultimo il numero 83, appena convertito) e quelli diretti a prevedere



misure afferenti soprattutto a specifici settori (provvedimenti in gran parte “monografici” spesso poi confluiti in decreti più generali), in relazione a specifiche necessità di disciplina (i numeri 11, 28 e 29 per l’attività giudiziaria e sull’ordinamento penitenziario, i numeri 14 e 30 in materia sanitaria, i numeri 22 e 111 in materia scolastica, i numeri 26, 103 e 117 in materia elettorale, i numeri 9 e 52 per il sostegno al lavoro, il numero 23 per l’accesso delle imprese al credito e il numero 76 in materia di semplificazione).

A queste due categorie se ne affianca un’altra, quella dei provvedimenti che contemplano misure finalizzate a dare una risposta alle conseguenze economiche e sociali della epidemia da COVID-19, che si sono rivelati soprattutto nel corso del loro esame delle vere e proprie manovre economiche, le cui risorse impiegate a copertura sono state in gran parte reperite mediante il maggiore indebitamento autorizzato ad hoc dal Parlamento. Questi provvedimenti sono stati il numero 18 (noto come “Cura Italia”), il numero 34 (noto come “Rilancio”) e il numero 104 (a sua volta noto come “Agosto”, o “Rilancio 2”).

L’ultimo decreto di questa serie, appunto il numero 104, è stato pubblicato sulla gazzetta ufficiale il 14 agosto ed è ora all’esame del Senato, in commissione bilancio, dove sono appena stati presentati gli emendamenti dei parlamentari (il termine scadeva il 14 settembre).

Piccolo inciso sul metodo e la statistica (i numeri spesso rivelano più delle parole e forniscono elementi per interpretare le strategie di fondo): nel primo e determinante esame parlamentare tutti i decreti aventi risvolti di carattere finanziario sono stati assegnati al Senato. Alla Camera è invece toccato il primo esame dei decreti aventi profili più “istituzionali”.

Questo ha forse una motivazione nella prassi che vede solitamente la Camera dei deputati essere protagonista sulle riforme istituzionali (vedi la legge elettorale), ma nei fatti demanda al solo Senato la decisione sulle misure di carattere economico, alla luce appunto della dinamica parlamentare e politica che vede tutti questi provvedimenti approvati in seconda lettura con una semplice ratifica. In parallelo e per converso, la prima ma anche l’ultima parola sugli aspetti istituzionali e ordinamentali viene quindi lasciata alla Camera.

Se poi ricordiamo che sull’approvazione viene posta in via quasi sistematica (spesso su entrambi i passaggi) la questione di fiducia, arrivata nel conto complessivo di questo governo a quota 31, si conferma ancora una volta l’importanza che viene ad acquisire l’esame nella prima commissione di assegnazione, e quindi si spiegano anche le lunghe sedute finali dove vengono approvati la maggior parte degli emendamenti, dopo numerose riunioni in cui le forze politiche si confrontano e si studiano.

Vediamo l’ultimo esempio, dato dal decreto semplificazione. C’è da dire che anche il calendario qui non ha aiutato: benché breve infatti la chiusura dei lavori parlamentari è intervenuta proprio al momento dell’arrivo degli emendamenti in commissione, in prima lettura. Per forza quindi le commissioni hanno dovuto iniziare a lavorare prima del solito, il 24 di agosto, peraltro riuscendo in cinque giornate di lavoro intenso a concludere l’esame. All'alba del 2 settembre la commissione ha terminato e la sera il decreto è approdato in aula, dove la discussione si è svolta sul presupposto della ormai scontata questione di fiducia. Per una volta però c’è da prendere atto che il clima in aula è stato abbastanza pacato, poiché è stato evidenziato da parte delle opposizioni come, grazie all'accoglimento in commissione di un buon numero di emendamenti, il testo sia stato migliorato su alcuni punti. Una sorpresa all'ultimo ha riservato il Presidente del Senato, che ha dichiarato



improponibile un emendamento sulle disposizioni in materia di conoscenze linguistiche nella provincia di Bolzano, stralciandolo dal maxiemendamento.

Veniamo ora al decreto legge Agosto (i cui termini per la conversione scadono il 13 ottobre), che, come si diceva, è ora all'esame della commissione Bilancio del Senato ed è previsto in aula nella settimana a partire dal 5 ottobre. Preceduto dall'ultimo scostamento di bilancio della serie, il provvedimento si pone l'obiettivo di dare un consolidamento ai primi due interventi a carattere economico, intervenendo su molti fronti (cassa integrazione, contratti a termine, salute, scuola, infrastrutture, contributi per attività economiche e commerciali, misure finanziarie e fiscali e di sostegno settoriali). Per quel che più interessa le autonomie, al capo V vengono incrementati all'articolo 39 il fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali e - all'articolo 41 - quello per l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, modificando in quest'ultimo caso l'articolo 111 del decreto-legge n. 34 del 2020. Questo, come espressamente citato, viene disposto in attuazione degli accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano in data 20 luglio 2020. Si tratta per l'esattezza di due distinti accordi, adottati ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281: un primo (rep. atti. n.114 CSR) con le regioni a statuto ordinario e un secondo (rep. atti n.115 CSR) con le regioni a statuto speciale e le province autonome.

Esempio questo di come si sia esplicitata la dialettica istituzionale intercorsa tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali nella gestione della fase dell'emergenza.

Con il citato articolo 111 del D.L. n. 34 era infatti stato istituito un fondo, con una dotazione (iniziale) di 1,5 miliardi di euro per il 2020, con l'obiettivo di "concorrere ad assicurare alle Regioni e Province autonome le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni in materia di sanità, assistenza e istruzione in conseguenza della possibile perdita di entrate connessa all'emergenza Covid-19", fondo fin da subito considerato però insufficiente da parte delle autonomie.

Incardinato in commissione il 23 agosto, dopo un ciclo di audizioni l'esame del provvedimento è iniziato il 9 settembre con la discussione generale e a seguire la fissazione dei termini per presentare gli emendamenti.

Ora gli emendamenti sono arrivati, come sempre in numero elevato (circa 2.600), ma circoscritti a quasi 600 grazie alle segnalazioni da parte dei gruppi sulle proposte da porre in discussione: successivamente è stato operato l'esame di ammissibilità (operazione che diventa sempre più cruciale soprattutto all'interno di provvedimenti come questo, sostanzialmente omnibus).

All'interno di questo provvedimento, attraverso emendamenti del governo, saranno anche inseriti gli ultimi tre decreti legge approvati: si tratta del numero 103 (Modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020", limitatamente in questo caso all'articolo 2), del numero 111 ("Disposizioni urgenti per far fronte a indifferibili esigenze finanziarie e di sostegno per l'avvio dell'anno scolastico, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19") e del numero 117 ("Disposizioni urgenti per la pulizia e la disinfezione dei locali adibiti a seggio elettorale e per il regolare svolgimento dei servizi educativi e scolastici gestiti dai comuni"). A tale proposito va rilevato che la tecnica di far confluire più decreti in questo scorcio emergenziale sta diventando usuale, anche a causa dell'emanazione di decreti a carattere



particolare in base all'emergere contingente della necessità. La tecnica ha sostanzialmente una portata deflattiva, evitando quindi di appesantire il calendario dei lavori parlamentari. Solo per inciso anche il decreto legge n. 111 trova la sua principale motivazione (alla quale se ne sono aggiunte altre, nel frattempo emerse) nell'attuazione di un accordo siglato tra lo Stato e le regioni e gli enti locali, questa volta in sede di Conferenza Unificata, per affrontare le difficoltà connesse alla definizione delle percentuali di riempimento dei mezzi pubblici con l'avvio dell'anno scolastico.

Per finire il quadro dei provvedimenti d'urgenza, va ricordato che dall'inizio della stagione dell'emergenza epidemiologica sono veramente pochi i provvedimenti che sfuggono a questa finalità. In realtà sono solo due: il decreto legge per le **Olimpiadi invernali** (il numero 16 dello scorso marzo) e il decreto in materia di **parità di genere nelle consultazioni elettorali** delle regioni a statuto ordinario (il numero 86).

Quest'ultimo decreto appare poi singolare anche per altre motivazioni, a parte i tempi (esaminato sia in prima che in seconda lettura in due giorni), che hanno visto l'approvazione definitiva consumarsi in una settimana dalla pubblicazione in gazzetta ufficiale.

Premessa: in relazione al mancato adeguamento della legislazione elettorale pugliese al principio della parità di genere, il 23 luglio 2020 il Presidente del consiglio Giuseppe Conte aveva diffidato formalmente la Regione Puglia, chiamata appunto ad adeguare la propria legge elettorale ai principi di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive. La diffida, su proposta del ministro per gli Affari regionali e le Autonomie e della ministra per le Pari opportunità e la Famiglia richiedeva al Consiglio regionale pugliese di approvare la parità di genere nella legge elettorale regionale entro il 28 luglio 2020. «Decorso inutilmente tale termine – si evidenziava nel provvedimento – si fa riserva di adottare ogni ulteriore atto di cui il Governo ha facoltà secondo legge».

Le premesse del decreto legge evidenziano quindi come l'esigenza di intervenire in materia si fondi sul fatto «che la Regione interessata non ha provveduto ad adottare, nel termine indicato, le necessarie disposizioni di adeguamento della propria legislazione elettorale» e segnalano l'esigenza «di dover intervenire con urgenza, in considerazione delle imminenti scadenze elettorali, a tutela dell'unità giuridica della Repubblica». Nelle premesse al decreto-legge si evidenzia altresì che tra i principi fondamentali vincolanti per la funzione legislativa regionale in materia di sistemi elettorali è stabilito il principio di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive; si richiama l'articolo 4, comma 1, lettera *c-bis*), della legge n. 165 del 2004, e si evidenzia come si sia ritenuto necessario a tutela dell'unità giuridica della Repubblica garantire l'effettività del rispetto del principio di accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza ai sensi dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione, richiamando altresì l'articolo 120 della Costituzione e l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In sede di conversione vi sono peraltro stati degli interventi (ad esempio dell'onorevole Sisto) che hanno lamentato come "l'articolo 120 della Costituzione non legittimi di certo un intervento a piedi uniti del Governo nazionale sulle competenze delle regioni, peraltro posto in essere, nel caso di specie, con lo strumento del decreto-legge, ovvero con un «atto d'imperio» che viene adottato in violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni."



RECOVERY

Ma un altro protagonista, figlio anch'esso della stagione dell'emergenza, è entrato, prima di soppiatto e ora prepotentemente nel panorama parlamentare, e non si tratta di un provvedimento legislativo.

Ci si riferisce al **Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, noto come "Recovery Plan", la cui proposta di Linee guida per la definizione sono state il 15 settembre trasmesse dal Presidente del Consiglio al Parlamento. Il documento (atto n. 572) è stato deferito per l'esame alle commissioni riunite Bilancio e Politiche UE al Senato e per il parere a tutte le altre Commissioni permanenti. La relazione delle commissioni sarà poi portata all'attenzione dell'Assemblea, che si esprimerà l'8 di ottobre.

La commissione bilancio della Camera ha invece impostato un percorso proceduralmente diverso, e ha già predisposto uno schema di relazione specificamente sull'individuazione delle priorità sull'utilizzo del Recovery Fund, che ha appena inviato al parere delle altre commissioni, per formulare eventuali rilievi e osservazioni per gli aspetti di rispettiva competenza. Qui l'esame fa seguito alla decisione assunta ancora il 5 agosto dall'Ufficio di presidenza della commissione bilancio di avviare un percorso istruttorio in commissione finalizzato a rappresentare la base di un dibattito parlamentare sul tema. A questa commissione il Presidente della Camera aveva infatti attribuito la responsabilità primaria rispetto all'esame delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund, dopo aver raccolto il contributo dei gruppi e delle commissioni di merito, chiamandola a predisporre "un documento utile al Governo per definire più nello specifico gli interventi contenuti nelle linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza".

La tematica, ancor prima del formale invio delle linee guida, aveva così già fatto capolino nelle aule delle commissioni, dove a partire dal mese di settembre, inaugurato dal Commissario europeo per l'economia, Paolo Gentiloni, si è svolto (principalmente nelle commissioni bilancio riunite di Camera e Senato) un ciclo di audizioni sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund. Tra gli altri che si sono succeduti: il Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, il Ministro per gli Affari europei e da ultimo Ministro dell'Economia e delle Finanze. L'8 settembre, oltre ad altri soggetti istituzionali, sono stati sentiti al Senato rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, già sentiti peraltro in precedenza l'8 settembre in commissione bilancio alla Camera.

Tutto da vedere quale sarà effettivamente il ruolo che potrà svolgere il Parlamento: lo sapremo però nell'immediato, in quanto i tempi indicati in sede europea per la definizione degli interventi previsti sono assai stringenti. Questa settimana intanto tutte le commissioni hanno svolto audizioni in merito.

Il tema del Recovery Plan ci porta quindi a parlare della imminente manovra di bilancio, con la quale dovrà necessariamente interfacciarsi. Siamo infatti alla vigilia della presentazione alle Camere della Nota di aggiornamento al DEF: il termine di scadenza ordinatorio sarebbe il 27 settembre.

Non occorre sottolineare quanto il passaggio sia cruciale quest'anno, alla luce delle problematiche connesse all'impatto della emergenza sanitaria sul Paese, passaggio che con l'aggiornamento delle previsioni economiche e finanziarie delinea i confini entro cui disegnare la legge di bilancio e ne indica quindi la prima tappa.



Va peraltro detto che la situazione eccezionale e la necessità di delineare attraverso provvedimenti urgenti sostanzialmente tre grandi interventi finanziari per rispondere all'emergenza sociale ed economica (ci si riferisce ai tre decreti Covid a contenuto finanziario), ha portato quasi al risultato paradossale di sminuire quell'attesa che solitamente accompagna la sessione di bilancio, che quest'anno inizierà alla Camera dei deputati.

AREA ISTITUZIONALE

Dai temi finanziari passiamo a quelli istituzionali: l'appuntamento elettorale, ma soprattutto la consultazione referendaria, hanno impresso al tema delle riforme una improvvisa fiammata, dopo un periodo di relativa pausa.

Sono infatti tornate all'ordine del giorno dell'agenda politica tutte quelle riforme che avrebbero dovuto accompagnare, nel quadro dell'accordo per la formazione del governo, l'approvazione di quella prioritaria riforma costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari.

Si tratta per la precisione di due disegni di legge costituzionali e di un disegno di legge ordinario.

Iniziamo dal disegno di legge 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).

La Commissione affari costituzionali del Senato ha appena ripreso l'esame di questo provvedimento, che nella seduta del 20 novembre 2019 era solo iniziato, fissando il termine per la presentazione degli emendamenti al 7 settembre. Nel mentre si è però svolto un ampio ciclo di audizioni, che ha consentito alla commissione di ascoltare 20 esperti, segnalati da tutti i gruppi. Il 3 settembre appunto l'esame è ripreso in commissione, ed è stato comunicato che l'avvio della discussione in Assemblea sul provvedimento sarebbe stato calendarizzato per la seduta di venerdì 25 settembre.

Secondo quanto ricordato dal relatore, la proposta risponde esclusivamente all'esigenza di introdurre alcuni correttivi che si rendono necessari a seguito della riduzione del numero dei parlamentari.

La modifica del primo comma dell'articolo 57 della Costituzione è volta sostanzialmente ad ampliare la libertà del legislatore in sede di definizione della legge elettorale, in quanto tale disposizione non reca alcun obbligo, bensì introduce la facoltà di prevedere per l'elezione del Senato circoscrizioni non necessariamente coincidenti con le Regioni, nonché la facoltà di prevedere, analogamente a quanto già previsto per l'elezione della Camera, un collegio unico nazionale per il recupero dei resti.

Mentre quindi per quanto riguarda la modifica al primo comma la ratio è quella di consentire l'introduzione di leggi elettorali il più possibile simili per le due Camere, posto che esse esercitano le stesse funzioni, configurandosi entrambe come Camere di rappresentanza politica, che votano la fiducia al Governo, e non di rappresentanza territoriale, per quanto riguarda l'articolo 2 (la norma sui delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica), la finalità è quella di prevedere una riduzione del numero dei delegati regionali nella stessa misura prevista per i parlamentari, in modo da lasciare



inalterata, nella composizione del collegio elettorale, la proporzione tra delegati regionali e membri del Parlamento. Nessun intento volto a penalizzare le regioni, rassicura quindi il relatore a questo proposito.

In commissione sono però appena stati presentati circa 800 emendamenti, numero che ha suggerito il rinvio dell'avvio della discussione nel nuovo calendario dei lavori dell'Aula.

Il Senato ha invece appena approvato il 9 settembre, in prima deliberazione, il secondo disegno di legge costituzionale, quello sulla **modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica** (n 1440). Aspetto non scontato qui è dato dalla approvazione nell'identico testo già approvato dalla Camera dei deputati circa un anno fa. Vediamo perché.

Il testo trasmesso dalla Camera, si componeva di un unico articolo che, intervenendo appunto sull'articolo 58, primo comma, della Costituzione, modificava il requisito anagrafico per essere elettori del Senato. In tal modo, il dettato costituzionale sull'elettorato attivo per il Senato della Repubblica veniva uniformato a quello previsto per la Camera dei deputati dall'articolo 56, primo comma, della Costituzione. Fin dal primo esame in commissione, di fatto iniziato a fine ottobre scorso, è però emersa la volontà di esplorare altri fronti. “A seguito di tale modifica, (si afferma) sarebbe incomprensibile non intervenire, con la medesima finalità e per le stesse ragioni, anche sul requisito per l'elettorato passivo al Senato. La Camera dei deputati ha ritenuto di non affrontare l'argomento in prima lettura, per motivi di cortesia istituzionale, lasciando quindi al Senato l'iniziativa in tal senso.”

Dopo un breve ciclo di audizioni che si è svolto nel mese di novembre, è stato quindi adottato il testo base (ovviamente quello già approvato in prima deliberazione dalla Camera) ed è stato fissato il termine di presentazione degli emendamenti in tempi molto stretti.

Benché da parte di taluno si esprimesse “una valutazione fortemente critica sulla proposta di uniformare l'elettorato attivo di Camera e Senato, senza inserire la modifica in una cornice di interventi organici, volti ad accrescere l'efficienza delle istituzioni”, al termine di una vivace discussione (che ha visto anche uno scontro regolamentare sulla ammissibilità degli emendamenti presentati) il disegno di legge è stato approvato dalla commissione parificando anche l'elettorato passivo, attraverso un emendamento dello stesso relatore.

L'aula ha però riservato una sorpresa.

Il relatore ha infatti esordito in questi termini: “ho ritenuto necessario depositare un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 1, perché si possa approvare in questo ramo del Parlamento un testo uguale a quello che è stato approvato alla Camera dei deputati, e cioè una modifica del solo requisito anagrafico dell'elettorato attivo. Penso che questo sia opportuno per varie ragioni: in primo luogo, noi abbiamo avuto una sospensione dell'iter di questo provvedimento di molti mesi a causa del Covid e mi pare significativo dare alla Camera un testo uguale che possa essere subito votato in seconda lettura; in secondo luogo, anche dal dibattito in commissione era emersa la posizione di alcune forze politiche di riserva e di contrarietà sull'estensione anche dell'elettorato passivo. Credo sia opportuno da questo punto di vista un gesto di apertura e creare le condizioni perché nella votazione seconda e finale, che il Senato farà - mi auguro - tra tre mesi e la Camera potrà fare anche tra poche settimane se noi voteremo lo stesso testo della Camera, si possa avere



un larghissimo consenso superiore ai due terzi dei componenti, così come si è avuto alla Camera sul solo elettorato attivo quando ha votato il 31 luglio 2019”.

Questa iniziativa ha portato ovviamente dei dissensi, soprattutto da parte delle opposizioni, anche sotto il profilo del metodo. Il 9 settembre comunque in una sola seduta il provvedimento è stato votato, nello stesso testo trasmesso dalla Camera, correggendo quindi in aula quanto deciso in commissione, ed è già stato ritrasmesso.

E veniamo all’ultima riforma del pacchetto, che non è costituzionale ma che sul dibattito all’interno delle forze politiche ha un peso specifico altrettanto importante, se non maggiore.

Si tratta della **riforma della legge elettorale**, che è stata incardinata alla Camera, con il disegno di legge sulla “Soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali” (n. 2329), di iniziativa del Presidente della commissione affari costituzionali.

L’esame è iniziato a gennaio: da quel momento, dopo una interruzione quasi obbligata dovuta al periodo dell’emergenza, l’esame è ripreso solo ai primi di luglio (a maggio e giugno peraltro si sono svolte molte audizioni). E alla ripresa dei lavori la discussione si è svolta in commissione affari costituzionali al calor bianco e in punta di regolamento.

Primo scoglio è stata la scelta del testo base su cui presentare gli emendamenti, sul quale la maggioranza ha tentato di accelerare i tempi per cercare di arrivare in aula prima della consultazione elettorale di settembre, inizialmente addirittura entro l’estate. L’opposizione ha infatti visto in questa compressione dei tempi una grave scorrettezza istituzionale, ritenendo istituzionalmente poco corretto imporre alla commissione scadenze procedurali che impediscono il confronto tra i gruppi, sostanzialmente impedendo di approfondire le questioni e di elaborare eventuali proposte di modifica.

Alle eccezioni delle opposizioni, anche a proposito della tempistica relativa all’esame del provvedimento, il relatore ha provato a sostenere che “l’intervento su tale delicata materia, in questa determinata contingenza storica, deriva anche dalla necessità di adeguare la legge elettorale agli effetti della futura eventuale entrata in vigore delle modifiche costituzionali già approvate, in relazione alla riduzione del numero dei parlamentari. Fa presente, in ogni caso, che non vi è alcuna intenzione di restringere i tempi di esame, rilevando, peraltro, che, sul tema, è stato svolto un ampio ciclo di audizioni che è durato oltre un mese e mezzo, dal quale ritiene che i gruppi abbiano potuto acquisire utili elementi di conoscenza e formare le proprie idee al riguardo e che dunque non può certo dirsi che la maggioranza voglia mettere in atto improvvise accelerazioni. Fa notare che i relatori, preannunciando la loro idea di proporre come testo base la proposta di legge C. 2329, intendevano semplicemente venire incontro alle esigenze dei gruppi di opposizione, in modo da porli nelle migliori condizioni possibili, in vista di una loro eventuale attività emendativa.”.

All’argomentazione è stato ribattuto dalle opposizioni (ma non solo) come sarebbe possibile procedere all’immediato rinnovo delle Camere anche nel caso di entrata in vigore della revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, e che proprio gli elementi acquisiti nel corso delle audizioni richiedano ulteriori approfondimenti, considerate le numerose sollecitazioni pervenute e i tanti aspetti critici sottolineati e che



lo svolgimento delle audizioni non può essere considerato una perdita di tempo bensì un'attività propedeutica all'adozione delle decisioni.

Di settimana in settimana l'adozione del testo base viene così rimandata, con motivazioni di vario genere, sia politiche che regolamentari, da ultimo prima dell'estate per consentire l'esame degli altri testi in discussione (nel frattempo preannunciati e poi presentati).

Di rinvio in rinvio si è scavallata quindi l'estate e si arriva a inizio settembre, riprendendo i lavori in commissione con l'obiettivo ultimo di riuscire ad arrivare alla approvazione in aula prima della consultazione referendaria.

Un primo tentativo di adottare il testo base va però a vuoto, in quanto viene evidenziato che il testo proposto non contiene un aspetto sostanziale importante, cioè le tabelle che definiscono le caratteristiche della scheda elettorale, e sarebbe quindi privo di taluni requisiti normativi essenziali che dovrebbero caratterizzare l'impianto di qualsiasi legge elettorale.

Finalmente il 10 settembre il testo base viene adottato, non senza qualche ulteriore scontro regolamentare, relativo alla presentazione solo nel corso della seduta del nuovo testo corretto con gli allegati.

Ma si tratta solo del primo e già faticoso passo in un percorso che si preannuncia estremamente complesso. Intanto già in considerazione dello stato dell'iter e della necessità di approfondire le tematiche affrontate è stato deciso un ulteriore differimento dell'inizio dell'esame in Assemblea, la cui discussione generale era prevista per lunedì 28 settembre.

Ci sono anche altri provvedimenti da citare che interessano l'area istituzionale.

Sempre al Senato, abbiamo il disegno di legge sulla **costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze** (n. 1825). Qui sono proseguite fino alla prima settimana del mese di luglio le audizioni. Ai primi di agosto si era stabilito di continuare a breve con i lavori, ma probabilmente la contingente necessità di concludere su quei provvedimenti istituzionali legati politicamente all'attuazione del programma di governo, ma soprattutto il carico di lavoro che a partire dal 24 agosto è stato sopportato dalla commissione affari istituzionali (assieme alla commissione lavori pubblici) per esaminare il decreto semplificazioni ha posto in secondo piano questo provvedimento. Alla ripresa dei lavori a settembre avrebbe peraltro dovuto svolgersi l'audizione della Conferenza delle Regioni, soggetto particolarmente interessato alla tematica.

Anche sul disegno di legge in materia di **coordinamento in materia di politiche integrate per la sicurezza e di polizia locale** (n. 242) sono proseguite alla Camera per tutto il mese di luglio le audizioni (iniziate il mese precedente) con un programma consistente e con la finalità di fornire indicazioni per la redazione di un testo unificato degli 8 disegni di legge presentati. Fin dal principio della trattazione (che risale alla primavera del 2019) era sullo sfondo il quesito sull'impostazione: mentre la relatrice ribadiva l'opportunità di svolgere un esame di ampio respiro, in modo da prevedere, oltre ad una specifica riforma della polizia locale, un intervento organico sul tema delle politiche integrate della sicurezza, come peraltro previsto dalla maggior parte delle proposte, altri evidenziavano la preoccupazione che l'eventuale ampliamento dell'ambito dell'intervento normativo potesse comportare un rallentamento dei tempi, che, al contrario, potrebbero essere più rapidi limitandosi ad affrontare soltanto le questioni concernenti la riforma dell'ordinamento della polizia locale,



anche in considerazione dell'urgenza di tale riforma e delle aspettative dei lavoratori del settore.

Ritorniamo al Senato, dove invece è giunta al termine dell'esame in commissione e tra poco è attesa in aula (dal 5 di ottobre) la **legge di delegazione europea 2019** (n. 1721).

All'inizio il disegno di legge si componeva di 20 articoli, nei quali vengono stabiliti principi e criteri specifici di delega per dare attuazione ad alcune delle 33 direttive contenute nell'allegato e per adeguare la normativa nazionale a 14 regolamenti europei. Nel corso dell'esame in commissione gli articoli sono lievitati a 29, e sono state aggiunte altre nove direttive, mentre il titolo del disegno di legge è stato esteso a comprendere anche l'anno 2020. Dal 5 ottobre è previsto l'inizio dell'esame in aula.

L'articolo 1 reca, come di consueto, la delega generale al governo per dare attuazione alle direttive contenute nell'allegato, nel rispetto delle procedure e dei criteri direttivi generali stabiliti agli articoli 31 e 32 della legge n. 234 del 2012. La formulazione della norma è stata quest'anno integrata con il riferimento anche al rispetto dei criteri specifici di delega e con l'estensione della delega all'attuazione anche degli altri atti europei, come i regolamenti, indicati nell'articolato. Nel corso dell'esame in commissione è stato inserito un ulteriore, nuovo, inciso, con il riferimento anche alle eccezionali conseguenze economiche e sociali derivanti dalla pandemia da Covid-19.

Tra i principali provvedimenti da attuare, nel testo originario, ricordiamo:

- la direttiva (UE) 2018/1808 sui servizi di media audiovisivi ("direttiva SMAV"), che ha tra gli obiettivi il rafforzamento della tutela dei minori e dei consumatori, la lotta contro l'incitamento all'odio in tutti i contenuti audiovisivi, lo sviluppo dell'alfabetizzazione mediatica, l'accessibilità ai contenuti digitali da parte delle persone con disabilità;
- la direttiva (UE) 2018/1972 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche e stabilisce un quadro aggiornato ed armonizzato della disciplina delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e dei servizi correlati;
- la direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili;
- la direttiva (UE) 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare;
- la direttiva (UE) 2019/879 sulla capacità di assorbimento di perdite e di ricapitalizzazione degli enti creditizi e delle imprese di investimento;
- la direttiva (UE) 2019/944 sul mercato interno dell'energia elettrica.

E' appena stato presentato invece, alla Camera, il disegno di legge sulle "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - **Legge europea 2019-2020**" (n. 2670). Provvedimento approvato nel Consiglio dei ministri del 29 luglio.

Da ultimo segnaliamo due nuovi disegni di legge appena incardinati al Senato: si tratta del disegno di legge costituzionale che prevede **modifiche all'articolo 132 della Costituzione** 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. 1462) e di un disegno di legge, questa volta ordinario, che modifica l'articolo 38 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali per l'introduzione **dell'obbligatorietà della trasmissione in streaming delle sedute dei consigli comunali e provinciali** (n. 953).



La prima proposta si compone di un unico articolo, che modifica il primo e il secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione e ne introduce un terzo, stabilendo che, per entrambe le fattispecie, la proposta sottoposta a referendum risulti accolta se approvata non più con il voto favorevole della maggioranza delle popolazioni interessate, bensì con la maggioranza dei voti validamente espressi, a condizione – e questo è l'oggetto del nuovo terzo comma – che sia raggiunto il quorum costitutivo della maggioranza degli aventi diritto, similmente a quanto previsto dall'articolo 75 della Costituzione per i referendum abrogativi. La proposta è motivata dalla notevole difficoltà di raggiungere l'elevato quorum deliberativo previsto, anche in considerazione della generale riduzione dell'affluenza al voto. Inoltre, viene rilevata, quanto al distacco/agggregazione di Comuni (spesso piccoli) di cui al secondo comma dell'articolo 132, la distorsione per cui i cittadini iscritti nelle relative liste elettorali ma residenti all'estero concorrono al calcolo del quorum sebbene non sia prevista l'espressione del voto da oltre confine. Sarà per ora effettuato un ciclo di audizioni.

Ma la stagione delle riforme istituzionali si preannuncia intensa, a cominciare da un tema che per molto tempo è stato all'ordine del giorno della discussione politica e istituzionale, ma che l'emergenza ha lasciato in secondo piano negli ultimi mesi.

Non è ancora arrivato in Parlamento, ma spunta infatti all'orizzonte anche il disegno di legge quadro sull'**autonomia differenziata**: sono di questi giorni le dichiarazioni del Ministro per gli Affari regionali: "Il Governo è pronto. Il 10 settembre ho trasmesso ai capidelegazione della maggioranza l'ultima bozza della legge quadro, che conto arriverà a breve in Consiglio dei ministri. Una premessa però. Dobbiamo far tesoro del lavoro portato avanti in questi mesi sulla pandemia. Nonostante la tensione per la gravità della situazione, presidenti di Regione, sindaci, esperti e Governo hanno sempre collaborato, dobbiamo continuare a farlo". "La bozza, ha precisato il Ministro, è frutto del confronto avviato con le Regioni e con la commissione di esperti da me nominata un anno fa".

Nell'ultimo testo sarebbero state per ora sottratte al disegno di decentramento le materie per cui dovranno prima essere individuati i Livelli essenziali delle prestazioni, lasciando la relativa decisione al Parlamento ma, a dimostrazione che in questo momento in particolare tutti i temi più importanti si stanno incrociando e tenendo in un disegno complessivo, il Ministro ha aggiunto anche che "Nei criteri di valutazione del Recovery Fund abbiamo inserito tra gli indicatori di priorità anche i Lep".

Veniamo ora ad alcuni settori in particolare e alle relative novità.

SALUTE

Sono molti soprattutto al Senato i disegni di legge di nuovo avvio e di iniziativa parlamentare, quasi tutti assegnati in sede redigente e per lo più attinenti alla istituzione di nuove figure in ambito sanitari.

Abbiamo così l'**istituzione dello psicologo di cure primarie** (n. 1827), l'**introduzione dell'esercizio fisico come strumento di prevenzione e terapia all'interno del Servizio sanitario nazionale** (n. 913), la riforma del **Sistema emergenza sanitaria 118** (n. 1715), l'istituzione dell'**infermiere di famiglia** (n. 1346), le disposizioni recanti interventi finalizzati all'introduzione dell'**esercizio fisico come strumento di prevenzione** e terapia all'interno del Servizio sanitario nazionale (n. 913) e la **riforma della sanità pubblica veterinaria** (n.



1660).

Altri provvedimenti sono nella fase dell'illustrazione degli emendamenti: così le disposizioni concernenti il riconoscimento della guarigione e la piena cittadinanza delle persone con **epilessia** (n. 716) e le disposizioni in materia di **trasparenza dei rapporti tra le imprese produttrici**, i soggetti che operano nel settore della salute e le organizzazioni sanitarie (noto come "Trasparenza in sanità"), già approvato questo più di un anno fa dalla Camera dei deputati (n. 1201) e quindi al secondo passaggio.

Il disegno di legge **in materia di utilizzo dei defibrillatori** (n. 1441) invece dovrebbe essere a buon punto: si tratta di esaminare in sede deliberante e in seconda lettura gli emendamenti presentati. Il provvedimento era infatti stato approvato dalla Camera in maniera unanime e dovrebbero esserci le condizioni perché sia celermente trasformato in legge. L'ultimo esame risale ai primi di agosto.

E' stato finalmente approvato definitivamente, ai primi di agosto, il disegno di legge sulla **sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni**, costretto ad un passaggio parlamentare supplementare, ma che ha introdotto alcune modifiche di rilievo rispetto al primo testo approvato (tra le altre modifiche, è stata ampliata la categoria delle professioni, è stato istituito un Osservatorio nazionale sulla sicurezza degli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie, è stata prevista la promozione di iniziative d'informazione sull'importanza del rispetto del lavoro del personale esercente le professioni sanitarie e socio-sanitarie, e si prevede l'adozione di misure di prevenzione intese a stipulare specifici protocolli operativi con le forze di polizia da parte delle strutture in cui opera il personale sanitario e socio-sanitario, infine sono state ricalibrate le parti relative alle pene e alle circostanze aggravanti).

Altro disegno di legge approvato in via definitiva, questo di iniziativa parlamentare a differenza del precedente, sono le disposizioni per il riconoscimento della **cefalea primaria cronica** come malattia sociale.

Meno impegnata su disegni di legge per così dire "minori", la parallela commissione della Camera si è occupata del disegno di legge sull'assegno unico e ora sarà alle prese con il disegno di legge governativo sul Family Act.

Così sono pochi i disegni di legge di nuovo incardinamento: l'iniziativa relativa alle disposizioni concernenti la diagnosi e la cura delle **immunodeficienze congenite** e l'assistenza delle persone che ne sono affette" (1851) e il disegno di legge sull'"Introduzione sperimentale del metodo del **budget di salute** per la realizzazione di progetti terapeutici riabilitativi individualizzati" (1752), entrambe avviate nello stesso giorno, ad agosto.

Va ricordato infine l'avvio, a luglio, di alcuni disegni di legge cosiddetti "storici", sul **riconoscimento della lingua dei segni italiana e disposizioni per la tutela delle persone sorde e dei loro figli, l'integrazione sociale e culturale e la piena partecipazione alla vita civile** (n. 462): si tratta di quattro disegni di legge, che in parte si rifanno a quanto già discusso nella precedente legislatura. Il Senato aveva infatti approvato in prima lettura – in un testo unificato – un disegno di legge recante disposizioni per l'inclusione sociale delle persone sorde, con disabilità uditiva in genere e sordo cieche, per la rimozione delle barriere alla comprensione e alla comunicazione e per il riconoscimento della lingua dei segni italiana (LIS) e della LIS tattile. Il testo era poi passato all'esame della Camera dei deputati ma nel frattempo è scaduta la legislatura. Il tema è di interesse, in quanto



attualmente la quasi totalità delle regioni italiane ha approvato norme specifiche per la promozione del riconoscimento della LIS.

ASSISTENZA

Vediamo ora a che punto stanno i lavori sui disegni di legge in materia di **caregiver familiare** (n. 1461), all'esame della commissione lavoro del Senato. Dopo un lungo lavoro istruttorio (iniziato nel novembre del 2018) sui molti disegni di legge presentati al riguardo, a febbraio di quest'anno è stato adottato il disegno di legge n. 1461 come testo base, in quanto rappresentativo dell'esito, condiviso da tutti i Gruppi, dei lavori del Comitato ristretto. Dopo l'interruzione causata dall'emergenza sanitaria, l'esame è ripreso a giugno e, finalmente, dopo un ulteriore ciclo di audizioni, è stato fissato il termine per gli emendamenti: si tratterà ora di esaminarli.

Il provvedimento intende prevedere una prima serie di norme per rendere pieno ed effettivo il riconoscimento del caregiver familiare, prendendo atto del lavoro compiuto nella XVII legislatura.

Nel dicembre 2017 infatti la figura del caregiver familiare è stata individuata con l'articolo 1, comma 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), nella persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, in taluni casi, di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di se, sia riconosciuto invalido.

Con il comma 254, dell'articolo 1 della medesima legge n. 205 del 2017 è stato istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare.

Quello che è mancato al legislatore è stato il tempo, a causa della fine della XVII legislatura, che non ha permesso la puntuale definizione di norme atte a collocare la figura del caregiver familiare nell'ambito di un quadro giuridico di riferimento. Il disegno di legge si pone quindi ora l'obiettivo di aprire ad una prima fase di normazione, finalizzata al riconoscimento e alla tutela del lavoro svolto dal caregiver familiare.

Questo, si dice, in attesa del riordino complessivo della disciplina vigente in materia di disabilità che è stato annunciato dal Governo.

Il 21 luglio è invece stato approvato in prima lettura alla Camera il disegno di legge di **delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale**, provvedimento di iniziativa parlamentare (storicamente una battaglia dell'onorevole Del Rio, a cui si è aggiunta la proposta dell'onorevole Gelmini) il cui esame era iniziato ben un anno prima e in commissione ha subito una serie di stop and go, per vari motivi, tecnici e politici. Dopo una interruzione dovuta prima alla sessione di bilancio e poi alla pausa forzata legata all'emergenza, l'esame è ripreso a giugno.

Sull'iter, rallentandolo, ha influito anche l'esigenza di attendere l'approvazione del disegno di legge sul cosiddetto Family Act da parte del Consiglio dei ministri, stante la stretta connessione tra il contenuto di tale provvedimento e quello della proposta di legge



sull'assegno unico. L'approvazione del disegno di legge da parte del Consiglio dei ministri, a sua volta rinviata a causa dell'emergenza epidemiologica, è poi effettivamente avvenuta l'11 giugno.

Infatti, la Ministra per le Pari opportunità e la famiglia intervenendo in aula ha evidenziato come il provvedimento sull'assegno unico si inserisca in un progetto più ampio di cui un elemento rilevante è rappresentato anche dal Family Act, che a sua volta include non soltanto erogazioni monetarie alle famiglie ma investimenti significativi attraverso misure quali la promozione del lavoro femminile e la decontribuzione del lavoro familiare. Ricorda infatti che si tratta di interventi da considerare nell'ambito di una più ampia riforma fiscale.

Il disegno di legge prevede tempi stretti per l'esercizio della delega, indicazione che il Governo stesso ha voluto dare: il fatto che sia stato indicato un tempo ridotto fin da subito per queste deleghe sarebbe una circostanza, secondo il relatore, che dovrebbe testimoniare la convinzione da parte del Governo dell'importanza della misura.

Da qui l'auspicio da parte del relatore di poter "interpretare e attuare questa riforma come il primo passo - e probabilmente il più importante - di una riforma fiscale che ci accingiamo a discutere, esattamente sganciando le misure di sostegno alla famiglia dalle regole e dall'impostazione fiscale, portandola in sostanza fuori, facendola diventare quindi una prestazione di protezione sociale e non più uno sconto fiscale o un obbligo per i datori di lavoro".

Dopo l'approvazione il provvedimento è stato trasmesso al Senato, dove in commissione lavoro (n. 1892) l'esame inizierà a breve.

L'importanza del provvedimento, per il quale si afferma la volontà di arrivare in tempi rapidi alla approvazione definitiva, si spiega se letto in parallelo con la manovra di bilancio, della quale dovrebbe rappresentare un pilastro fondamentale all'interno della prefigurata riforma fiscale.

Si tratta, come abbiamo visto, di una legge delega (caso raro peraltro di provvedimento di questa natura di iniziativa parlamentare), e di una delega per la quale risulta fondamentale l'aspetto relativo alle risorse finanziarie. Si prevede infatti l'adozione di uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale. Tale assegno, basato sul principio universalistico, costituisce un beneficio economico attribuito progressivamente a tutti i nuclei familiari con figli a carico nell'ambito delle risorse disponibili ai sensi dell'articolo 3. E pare utile a questo punto precisare che il finanziamento viene individuato dall'articolo 3 fondamentalmente attraverso due canali:

1) attraverso il rinvio al «Fondo assegno universale e servizi alla famiglia», di cui all'articolo 1, comma 339 della legge n. 160/2019;

2) attraverso le risorse rivenienti:

a) dal graduale superamento o dalla soppressione delle seguenti misure:

1) assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, di cui all'articolo 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448;

2) assegno di natalità di cui all'articolo 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, all'articolo 23-quater, commi 1 e 2, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119,



convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, e all'articolo 1, comma 340, della legge 27 dicembre 2019, n. 160;

3) premio alla nascita, di cui all'articolo 1, comma 353, della legge 11 dicembre 2016, n. 232;

4) fondo di sostegno alla natalità previsto dall'articolo 1, commi 348 e 349, della legge 11 dicembre 2016, n. 232;

b) dal graduale superamento o dalla soppressione, nel quadro di una più ampia riforma del sistema fiscale, delle seguenti misure:

1) detrazioni fiscali previste dall'articolo 12, commi 1, lettera c), e 1-bis, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917;

2) assegno per il nucleo familiare, previsto dall'articolo 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153, nonché assegni familiari previsti dal testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797.

La disposizione di chiusura recita poi:

“2. All'attuazione delle deleghe di cui agli articoli 1 e 2 si provvede nei limiti delle risorse di cui al comma 1 del presente articolo. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno o mediante l'utilizzo delle risorse di cui al comma 1, essi sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.”.

Veniamo all'altro provvedimento. Sempre alla Camera, nella stessa commissione affari sociali che aveva esaminato il disegno di legge sull'assegno unico, è partito il 30 luglio l'esame del disegno di legge governativo sul cosiddetto **Family Act** (Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia), provvedimento collegato alla legge di bilancio 2020 (n. 2561) e che il ministro Bonetti aveva presentato come “la prima riforma proposta dal Governo dopo la fase emergenziale determinata dal diffondersi della pandemia da Coronavirus, con l'obiettivo di rafforzare il sostegno alle famiglie, contrastare la denatalità e promuovere il lavoro femminile”.

La connessione con l'altro provvedimento è stata ben chiara fin dall'inizio (per ora il disegno di legge è stato esaminato dalla commissione solo una volta). Il relatore, dopo aver precisato che il provvedimento è volto a incidere su materie e ambiti diversi, con l'obiettivo unitario di valorizzare e sostenere la famiglia, segnala che pur componendosi di otto articoli in realtà le disposizioni che saranno illustrate saranno solo sette, in quanto l'articolo 2 concernente l'istituzione dell'assegno universale e il riordino e la semplificazione delle misure di sostegno economico per i figli a carico, sarà soppresso nell'iter del provvedimento, in quanto la Camera dei deputati ha approvato la proposta di legge Delrio che verte su identica materia. Tale impostazione era peraltro stata pienamente sdoganata dalla stessa ministra Bonetti, che aveva condiviso sul tema complessivo la piena integrazione dei percorsi svolti dalle Camere e dall'Esecutivo.



TRASPORTI

E' iniziato un anno fa l'esame in aula alla Camera del testo unificato dei disegni di legge di **modifica del codice della strada** (n. 24), e proprio due giorni fa è ripreso. I motivi della ripresa probabilmente sono direttamente connessi alle disposizioni contenute nella legge di conversione del decreto semplificazione, oggetto di richiamo dello stesso Presidente della Repubblica. L'esame si era arrestato a causa della mancanza della relazione della commissione bilancio.

Il testo arrivato all'attenzione dell'assemblea (dieci articoli) era la sintesi di ben 22 proposte di legge, provenienti da tutti i gruppi, frutto di un lungo lavoro in commissione, di oltre sette mesi. La presenza di tante iniziative e di ogni parte politica testimoniava che il fatto di aggiornare il codice della strada e modificarlo in alcune parti rappresentasse un'esigenza molto sentita. L'obiettivo dell'iniziativa era quindi quello di affrontare, nelle more di una riforma organica del codice della strada, per la quale il Governo ha presentato un disegno di legge delega (presentato sempre alla Camera, con il numero 1661, ma mai esaminato), gli interventi più urgenti per far fronte ad alcuni aspetti problematici del codice della strada specificamente individuati e connotati da particolare urgenza.

Percorso simile si era già svolto senza successo nella scorsa legislatura, in cui sempre la Camera aveva concluso l'esame di un disegno di legge delega per la modifica del codice della strada, che non aveva poi concluso il suo iter al Senato a causa della fine della legislatura.

Il testo era stato votato da tutte le forze politiche in commissione trasporti, dopo un lavoro preceduto da circa 70 audizioni.

Era però quasi scontato, alla luce del tempo trascorso e di quanto intervenuto nel frattempo, che l'aula, dove il provvedimento era all'ordine del giorno il 23 settembre per la prosecuzione dell'esame, decidesse il ritorno in commissione.

Interessante quanto affermato in aula in sede di discussione sul rinvio in commissione, parlando di un "provvedimento su cui la commissione trasporti della Camera dei deputati ha lavorato in una logica di grande condivisione e unitarietà, facendo una sintesi di innumerevoli proposte di legge. Questo lavoro avrebbe meritato ben altra attenzione dal Parlamento nel suo complesso, purtroppo nei passaggi dei disegni di legge all'esame del Senato più volte il Senato ha introdotto delle norme - penso in primis alla norma sui monopattini e successivamente alle norme introdotte nella conversione del "decreto-legge Semplificazione" - che hanno provveduto a determinare aspetti della materia trattata nel disegno di legge per cui l'Aula è qui chiamata oggi a esprimersi recependo, in alcuni casi, alcuni pronunciamenti, alcune soluzioni costruite da questa commissione, peggiorandoli in altri e inventando soluzioni nuove in altri casi. Allora, qui il problema mi pare sia non tanto nei rapporti tra Governo e Parlamento quanto nei rapporti tra i due rami del Parlamento, perché i colleghi senatori sapevano di questo lavoro, erano stati ampiamente informati. Non possiamo peraltro coartare la libertà di espressione dell'altro ramo del Parlamento, ma in un sistema legislativo in cui il bicameralismo di fatto sta scomparendo e stiamo assistendo a un monocameralismo casuale, nel senso che su provvedimenti si esprime una Camera e su altri si esprime un'altra Camera, queste cose succedono. In questa situazione, fermo restando che sarebbe meglio organizzare complessivamente e in maniera diversa i lavori dei due rami del Parlamento, per dare maggior produttività a entrambi, di fatto non



si vede altra soluzione che quella proposta dal relatore, cioè richiamare in commissione il provvedimento, cercare di espungere le cose che sono già state normate ed eventualmente correggerle.”.

La commissione si è così immediatamente messa al lavoro il giorno successivo per questo supplemento di istruttoria, istituendo nuovamente un comitato ristretto. Uno dei nodi principali da affrontare sarà però quello delle risorse. Il Presidente della commissione ha infatti precisato che dovrà essere instaurata una “stretta interlocuzione con il Governo, al fine tra l'altro di verificare la sussistenza delle occorrenti risorse finanziarie, stigmatizzando il fatto che non vi sia stato alcun impegno da parte dell'esecutivo volto a reperire le risorse, dall'ammontare piuttosto contenuto, necessarie a coprire alcune delicate disposizioni del provvedimento condivise da tutti i gruppi parlamentari e attese dalla collettività”. Possibile anche, per recuperare i tempi che si sono dilatati, la richiesta di esame direttamente in sede deliberante in commissione.

La stessa commissione ha avviato il 10 settembre l'esame del disegno di legge recante **legge quadro in materia di interporti** (n. 1259). La proposta di legge introduce una nuova disciplina quadro in materia di interporti a distanza di 30 anni dall'approvazione della legge attualmente vigente, che sostituisce quella attualmente contenuta nella legge 4 agosto 1990, n. 240, recante interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci ed in favore dell'intermodalità.

La disciplina vigente necessita infatti, si afferma, di un aggiornamento, anche in relazione allo sviluppo intervenuto in questi anni nella politica europea in materia di reti di trasporto, con la realizzazione dei corridoi europei e dei relativi nodi intermodali. Considerato che in Italia sono attualmente attivi 24 interporti, si comprende che il settore è quindi fondamentale per lo sviluppo complessivo della logistica nazionale e, conseguentemente, per il potenziamento della competitività dell'economia italiana.

AGRICOLTURA

Su questo argomento non c'è partita tra le due commissioni di Camera e Senato.

La commissione della Camera, condotta dal Presidente Gallinella, forse perchè egli stesso proponente di uno dei disegni di legge cardine, quello in materia di semplificazione in agricoltura, ha visto una vivace attività legislativa.

Il disegno di legge in questione, relativo alle **disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi nelle materie dell'agricoltura e della pesca nonché delega al Governo per il riordino e la semplificazione della normativa in materia di pesca e acquacoltura** (n. 982) è arrivato in aula alla Camera il 20 luglio, per la discussione generale. Il 23 luglio, a causa della mancanza della relazione tecnica richiesta dalla commissione bilancio, l'esame è stato però rinviato.

Questa proposta di legge è il risultato di un lungo lavoro in commissione e si compone di 55 articoli, suddivisi in otto capi. Ha iniziato infatti il suo iter in commissione oltre un anno e mezzo fa (nel dicembre del 2018), sulla base di un testo presentato dal presidente della commissione agricoltura, Gallinella, e sottoscritto dai parlamentari di tutti i gruppi. Nel corso dell'iter, in questo testo si sono raccolte le istanze di diverse proposte di legge, ma soprattutto le numerose proposte del mondo agricolo che non hanno trovato posto nelle



leggi di bilancio o nei decreti per il rilancio dell'economia a seguito dell'epidemia di COVID-19.

L'importanza del lavoro svolto in commissione è evidenziato anche dal fatto che il testo originario era di 32 articoli: un complesso lavoro istruttorio svoltosi in un clima di intensa collaborazione tra tutte le forze politiche di maggioranza e di opposizione. Sono state, infatti, accolte buona parte delle proposte emendative presentate dai gruppi di opposizione, con l'obiettivo di pervenire a un testo quanto più possibile condiviso. Proposta di legge condivisa quindi, e costruita in modo unitario e plurale, che si vuole iscrivere all'interno del processo di semplificazione ed è specifica per il settore dell'agricoltura ma antecedente alla fase dell'emergenza COVID-19, dunque è possibile che alcuni di essi andranno rivisti, e che la proposta attuale subirà alcune modifiche alla luce della sopraggiunta fase di pandemia, degli scostamenti di bilancio, insomma di tutte le conseguenze che, anche sul piano economico, il Coronavirus ha provocato e sta provocando. Sarà da attendersi quindi una ulteriore evoluzione durante l'esame in aula.

Nel provvedimento non sono però contenuti due importanti pilastri: quello relativo alla pesca e quello del florovivaismo, confluiti in due proposte specifiche di questi settori. Manca soprattutto un articolo, l'articolo 3, in materia di semplificazione e di controllo della fauna selvatica. E proprio questo ha in parte incrinato la condivisione sul provvedimento.

Le opposizioni su questo hanno infatti espresso la loro contrarietà, anche facendo leva su quanto emerso nelle audizioni, dove sia l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale che la Conferenza delle regioni avevano espresso una valutazione fortemente favorevole delle disposizioni in materia di controllo della fauna selvatica, mentre le associazioni e i sindacati di categoria avevano evidenziato la necessità di intervenire con urgenza per risolvere il problema. In aula ci si attendono quindi emendamenti anche su questo aspetto.

Comunque è appena iniziato il 16 luglio anche l'esame di proposta di legge a se', in materia di **controllo della fauna selvatica** (n. 2138). Si tratta di un disegno di legge di unico articolo che sostituisce la normativa contenuta al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1992, n.157. L'articolo 1, infatti, aggiunge, alle finalità che legittimano il controllo della specie di fauna selvatica indicate nel richiamato comma 2 dell'articolo 19: «la conservazione della biodiversità», «la tutela della pubblica incolumità» e «la sicurezza stradale».

La medesima disposizione specifica che il controllo della fauna selvatica deve riguardare solo le specie ritenute dannose o invasive; prevede che il controllo possa avvenire anche nei giorni di silenzio venatorio e nei periodi di divieto; non prevede più la possibilità di utilizzare metodi ecologici per il controllo della fauna e specifica che i piani di controllo numerico devono prevedere l'abbattimento o la cattura.

L'articolo prevede, inoltre, che i piani siano attuati, al posto delle guardie venatorie, dai cacciatori autorizzati all'accesso negli ambiti territoriali di caccia o nei comprensori alpini delle aree interessate, previa frequenza di corsi di formazione ovvero riconoscimento di percorsi formativi o di attestati acquisiti, coordinati dalla polizia provinciale. Prevede infine che le regioni possano autorizzare, sentito l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, piani di controllo numerico mediante abbattimento o cattura.

Vediamo allora i due filoni che hanno seguito una strada indipendente dal disegno di legge "madre".



Per quanto riguarda il disegno di legge recante per la disciplina, la promozione e la **valorizzazione delle attività del settore florovivaistico** (n. 1824), l'esame è iniziato nel giugno 2019, ma ha avuto una significativa accelerazione recentemente. Il testo si compone di 16 articoli e vuole dare una visione unitaria e una completezza normativa alla disciplina del settore. Dopo un ampio ciclo di audizioni, che si è concluso a febbraio, l'esame in commissione è ripreso solo a fine luglio di quest'anno, con la normalizzazione dei lavori parlamentari, ma il tempo perso è stato velocemente guadagnato. Gli emendamenti sono infatti stati tutti esaminati in una sola riunione ed ora il testo è pronto (approvato in commissione il 24 settembre) per arrivare in aula nella settimana a partire dal 28 settembre.

Veniamo agli **interventi per il settore ittico** (Deleghe al Governo per il riordino e la semplificazione normativa nel medesimo settore e in materia di politiche sociali nel settore della pesca professionale: n. 1008): qui, dopo che l'esame era stato interrotto da gennaio a luglio, siamo nella fase di illustrazione degli emendamenti presentati sul testo unificato predisposto dal comitato ristretto che si rifacevano in parte ad una iniziativa della legislatura precedente, approvata solo in un ramo del Parlamento.

Anche sul disegno di legge in materia di **agricoltura contadina** (n. 1269) sono proseguiti i lavori: è stato adottato il testo base prima dell'estate (anzi era stato inserito nel calendario dei lavori dell'aula di luglio). Adesso dovranno essere fissati i termini per gli emendamenti.

Un disegno di legge nuovo, il cui esame è iniziato a giugno, riguarda invece la **disciplina dell'ippicoltura e delega al Governo per l'adozione di disposizioni volte allo sviluppo del settore** (n. 2531): due articoli, con il primo dei quali si disciplina l'attività di ippicoltura e con il secondo si prevede una delega al Governo per lo sviluppo della filiera dell'ippicoltura. In questo ambito la problematica ulteriore è data dal fatto che l'attività di ippicoltura è attualmente disciplinata da diverse fonti normative, alcune riferite all'ambito agricolo, altre rientranti nella disciplina sportiva ed agonistica, altre ancora che esulano da entrambi i settori e si trovano senza un riferimento normativo specifico. Come evidenziato nella relazione illustrativa al provvedimento, l'intervento legislativo intenderebbe proprio fornire un supporto legislativo univoco al settore.

Poche invece le novità da riportare invece per quanto riguarda il Senato

E' in corso di esame il provvedimento, in seconda lettura, sulla limitazione alla vendita sottocosto di prodotti agricoli e **divieto di aste a doppio ribasso** (n. 1373), ripreso a giugno con la fissazione del termine per la presentazione degli emendamenti: ora siamo nella fase della loro illustrazione.

E' ripreso a luglio, dopo una lunga pausa, l'esame del disegno di legge sulla **trasparenza delle pratiche commerciali nella filiera agrumicola** (n. 1583).

E' invece nuovo e iniziato a fine giugno l'esame di tre proposte di legge sull'**istituzione della Polizia forestale, ambientale e agroalimentare nell'ambito dell'Amministrazione della pubblica sicurezza** (n.1057), tutte volte alla ricomposizione delle funzioni del Corpo forestale dello Stato, soppresso con il decreto legislativo n. 177 del 2016 nell'ambito del processo di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche avviato in attuazione della legge n. 124 del 2015, la cosiddetta «riforma Madia».



GIUSTIZIA

Novità per quanto riguarda il disegno di legge sulla **riforma organica della magistratura onoraria** (n. 1438), provvedimento di iniziativa governativa all'esame in commissione giustizia al Senato e da maggio in comitato ristretto, assieme ad altre quattro proposte di iniziativa parlamentare. Nel corso dei lavori in comitato ristretto la pubblicazione delle motivazioni di un'importante sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea aveva reso necessario una necessaria rimodulazione di alcune previsioni: nell'attesa di ricevere rassicurazioni ministeriali in ordine alle coperture finanziarie, il corso dei lavori è stato interrotto dal fatto che due gruppi hanno revocato il consenso alla prosecuzione unanime del Comitato ristretto, richiedendo che la questione torni all'attenzione della commissione in sede plenaria.

Sul fronte giustizia va detto che è iniziato a fine giugno, ma solo con una seduta, l'esame del disegno di legge di iniziativa governativa di **delega al Governo per l'efficienza del processo penale** e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti d'appello, presentato il 13 marzo 2020 (C. 2435). Il provvedimento contiene modifiche normative che, secondo le aspettative del Governo, sarebbero destinate a incidere profondamente, attraverso la successiva adozione di uno o più decreti legislativi da parte del Governo e per mezzo di alcune disposizioni immediatamente precettive, sul «sistema giustizia», con particolare riferimento al settore penale.

COMMEMORAZIONI

Sempre presenti nei lavori parlamentari, un capitolo a parte meritano i disegni di legge cosiddetti «commemorativi», anche perché non sempre va tutto liscio, come sarebbe lecito attendersi.

E' il caso del disegno di legge sull'**Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime di errori giudiziari** (n. 1686), tant'è che ai primi di luglio la commissione giustizia del Senato ha approvato, ma solo a maggioranza, il mandato a riferire in Assemblea. La proposta si compone di un solo articolo, che prevede l'istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime di errori giudiziari, individuandola nella giornata del 17 giugno, ciò in ricordo del giorno in cui, nel 1983, fu arrestato Enzo Tortora. La disposizione prevede poi la possibilità da parte degli istituti scolastici di ogni ordine e grado, nell'ambito della propria autonomia, di promuovere iniziative finalizzate a sensibilizzare gli alunni sul valore della libertà, della dignità personale e della presunzione di non colpevolezza

Unanimità invece per quanto riguarda l'approvazione del disegno di legge sull'**Istituzione della Giornata dei camici bianchi** (n. 2527), ma anche qui sono stati necessari degli aggiustamenti in corso d'opera.

Approvata il 28 maggio scorso dalla commissione affari costituzionali del Senato, in sede deliberante, l'iniziativa è diretta a istituire una Giornata nazionale cosiddetta «dei camici bianchi» quale momento per onorare il lavoro, l'impegno, la professionalità e il sacrificio del personale medico, sanitario, sociosanitario, socioassistenziale e del volontariato, profusi nel corso della pandemia da coronavirus.

Viene stabilito, all'articolo 1, che tale giornata si celebri il 20 febbraio di ogni anno, e che sia considerata solennità civile. La scelta della data del 20 febbraio coincide con la data in cui



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 24 e 25 settembre 2020

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentari – Tanto tuonò che piovve

presso l'Ospedale di Codogno è stato individuato il cosiddetto «paziente uno» in Italia.

Nel passaggio alla Camera è stato però rilevato che titolo originario della proposta di legge poteva presentare profili di criticità in quanto nell'opinione pubblica la locuzione «camici bianchi» corrisponde al solo personale medico, nonostante nel medesimo articolo 1 si precisi che la giornata è dedicata ad onorare l'impegno e il sacrificio, oltre che del personale medico, anche di quello sanitario, sociosanitario, socioassistenziale e del volontariato. E' stato quindi ritenuto opportuno un approfondimento al fine di scongiurare il rischio che talune categorie che si sono impegnate nella gestione dell'emergenza sanitaria percepiscano una esclusione.

Pur consapevoli del fatto che una modifica del titolo comporterebbe un ulteriore passaggio del provvedimento presso l'altro ramo del Parlamento, la commissione affari sociali della Camera ha quindi preferito modificare il titolo, che in una seduta è diventato Istituzione della Giornata nazionale dei professionisti sanitari, sociosanitari, socio assistenziali e del volontariato, e l'8 settembre infine si è registrata la volontà, condivisa dai rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari di richiedere il trasferimento della proposta di legge alla sede legislativa.

L'aula della Camera all'unanimità ha approvato invece a luglio in prima lettura l'altro disegno di legge, quello sull'istituzione della **giornata nazionale in memoria delle vittime dell'epidemia da Covid-19** (n. 2451). La finalità della proposta di legge è quella di istituire una giornata nazionale per ricordare ogni anno coloro che hanno perso la vita a causa della pandemia. Si prevede che, in occasione di questa giornata, in tutti i luoghi pubblici e privati sia osservato un minuto di silenzio dedicato alle vittime dell'epidemia. Inoltre, ma solo chi vorrà, potrà chiedere che gli venga effettuata una trattenuta per poter destinare la retribuzione di uno o più ore del proprio lavoro in favore del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica, al fine di sostenere la ricerca scientifica; e questo potrà essere fatto dai dipendenti pubblici come dai lavoratori del settore privato. La data scelta è il 18 marzo, data simbolo di questi mesi in cui per la prima volta i carri militari hanno scortato una parte delle vittime da COVID da Bergamo, da altre città