



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 23 e 24 settembre 2021  
Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento  
Attività parlamentare – Tra emergenza sanitaria e PNNR

#### **ATTIVITÀ PARLAMENTARE**

#### **TRA EMERGENZA SANITARIA E PNNR**



Riprendiamo le fila che abbiamo interrotto prima dell'estate, facendo una rapida sintesi su quello che è accaduto in Parlamento nel mese di luglio e la prima settimana di agosto. Questo perché è stato un periodo particolarmente intenso, dove si sono incrociati soprattutto a livello di provvedimenti di urgenza i due filoni che in diversa percentuale stanno attraversando le aule parlamentari.

Mi riferisco al tema delle misure di contenimento della **pandemia** in parallelo con le riaperture, e i provvedimenti di attuazione del **PNRR**.

E sono stati proprio i provvedimenti, non solo d'urgenza, connessi all'attuazione del Piano ad essere protagonisti e a movimentare le ultime settimane prima della pausa estiva. Pausa che quest'anno è stata particolarmente breve, tant'è che i lavori in commissione sono ripresi sul finire del mese di agosto, mentre le aule hanno ripreso l'attività il 6 settembre.

In questo bilanciamento in movimento tra i due filoni prevalenti, alla ripresa dei lavori la scena è stata invece occupata soprattutto dai provvedimenti connessi all'emergenza sanitaria, con un focus particolare sulla gestione dell'apertura delle scuole e sulle misure per garantire la messa in sicurezza della campagna vaccinale in vista della stagione autunnale.

Alla ripresa rimaneva infatti da convertire un importante provvedimento dedicato al filone Covid, il decreto legge n. 105 (**Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche**) pubblicato a fine luglio.

Questo provvedimento introduceva importanti disposizioni, a partire dalla proroga fino al 31 dicembre 2021 dello stato di emergenza nazionale, e quindi dalla contestuale proroga al 31 dicembre 2021 della facoltà di adottare provvedimenti di contenimento dell'emergenza sanitaria da COVID-19, ai sensi dei decreti-legge n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020, stabilendo altresì - per il periodo dal 1° agosto e fino al 31 dicembre 2021 - l'estensione dell'applicazione delle misure di contenimento della diffusione dell'epidemia da Covid-19 già adottate con il DPCM del 2 marzo 2021.

Il provvedimento, rispondendo al mutato contesto epidemiologico grazie alla campagna vaccinale, ma in un quadro complessivo di (nuova) risposta e prevenzione, provvedeva anche ad aggiornare i parametri in base ai quali si determina il colore delle regioni per l'applicazione di misure differenziate rispetto a quelle valide per la generalità del territorio nazionale

Ma soprattutto, rispetto a quanto previsto dal decreto legge numero 52 (che ne declinava principalmente le regole di ingaggio), **introduceva un deciso salto di qualità allo strumento della certificazione verde COVID-19**, subordinandone al possesso l'accesso ad alcuni servizi e ambiti, in specie ai servizi di ristorazione svolti da qualsiasi esercizio per il consumo al tavolo, se al chiuso, agli spettacoli aperti al pubblico, agli eventi e alle competizioni sportive, ai musei e agli altri istituti e luoghi della cultura.

La commissione affari sociali della Camera prima della pausa estiva riusciva però solo (il 5 agosto) a vagliare l'ammissibilità della grande mole di emendamenti che erano stati presentati. Era quindi necessario riprendere al più presto i lavori, e infatti il 1° settembre la commissione riprendeva l'esame per concluderlo in tempo per l'arrivo in aula, il 6 settembre, dove alcune difficoltà all'interno della maggioranza hanno consigliato al



governo di non porre la questione di fiducia, causando però una settimana di travagliata navigazione parlamentare. Al secondo passaggio, al Senato, in sede di ratifica, la ristrettezza dei tempi per la conversione hanno però fatto optare per la **questione di fiducia** e il decreto il 15 settembre è diventato legge.

Ma una caratteristica peculiare della stagione dei decreti legge dettati dall'emergenza Covid è quella della sequenzialità, caratteristica probabilmente dettata proprio dall'andamento della pandemia.

Abbiamo infatti visto susseguirsi una pluralità di provvedimenti che in via progressiva hanno affrontato un determinato aspetto della lotta alla pandemia. Così è stato per il ciclo dei ristori, ad esempio, per il ciclo delle riaperture, ed ora per il ciclo del Green Pass. Siamo appunto già al **quarto provvedimento che si occupa di disciplinare le modalità e gli spazi di utilizzo di questo strumento** (senza considerare il decreto legge istitutivo, il numero 52/2021).

Il 6 agosto è arrivato il **secondo decreto a tema Green Pass, il numero 111, che introduce misure urgenti per l'esercizio in sicurezza delle attività scolastiche**, universitarie, sociali e in materia di trasporti, il cui esame è necessariamente iniziato dopo la pausa estiva ed è appena stato approvato il 22 settembre in via definitiva dal Senato (n. 2395). E il 10 settembre è arrivato il terzo decreto a tema, il numero 122, giusto in tempo per essere inserito in commissione con un emendamento del governo nel decreto precedente (che dai 10 articoli iniziali lievita quindi a 16).

Il decreto 111 in particolare prevede che:

- le attività dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo e secondo grado si svolgono in presenza;
- le attività delle università sono svolte prioritariamente in presenza;
- fino al 31 dicembre 2021, il personale scolastico e universitario, nonché gli studenti universitari, devono essere in possesso della certificazione verde COVID-19 ed esibirla. Il mancato rispetto di tali previsioni da parte del personale scolastico e universitario è considerato assenza ingiustificata e determina la sospensione del rapporto di lavoro e della retribuzione a decorrere dal quinto giorno di assenza;
- i soggetti che intendano accedere a determinati mezzi di trasporto (in particolare a lunga percorrenza) devono di munirsi della certificazione verde COVID-19.

Altre disposizioni modificano poi le distanze interpersonali per eventi e competizioni sportive e le percentuali di capienza per gli spettacoli al chiuso.

Il decreto numero 122, inserito nel testo del precedente, estende la stessa impostazione alle attività dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo e secondo grado e alle attività delle università e dei percorsi formativi degli Istituti tecnici superiori (ITS), inoltre estende la disciplina sull'obbligo di vaccinazione a tutti i lavoratori operanti a qualsiasi titolo in strutture di ospitalità e di lungodegenza, residenze sanitarie assistite, hospice, strutture riabilitative, strutture residenziali per anziani e strutture socio-assistenziali.

L'ultimo step è dato dal decreto numero 127 (**Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del**



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 23 e 24 settembre 2021  
Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento  
Attività parlamentare – Tra emergenza sanitaria e PNRR

**sistema di screening**), approvato il 16 settembre dal Consiglio dei ministri e appena pubblicato in gazzetta ufficiale. Questo provvedimento è stato presentato al Senato e assegnato alla commissione affari Costituzionali, che ne ha subito avviato l'esame il 23 settembre (n. 2394). In particolare gli articoli 1 e 3 apportano alcune modifiche al testo del decreto-legge n. 52 del 2021 finalizzate a disporre, per il periodo dal 15 ottobre al 31 dicembre 2021, l'obbligo di possesso e di esibizione su richiesta di un certificato verde COVID-19 ai fini dell'accesso ai luoghi di lavoro, sia nel settore lavorativo pubblico sia in quello privato.

A proposito della tecnica della confluenza dei decreti legge, della quale in questo periodo di gestione dell'emergenza sanitaria si è fatto un utilizzo significativo, a causa anche di ragioni intrinseche derivanti dalla necessità di parte del governo di modulare rapidamente le risposte a seconda dell'andamento della pandemia, vanno però ricordate le affermazioni contenute nella lettera inviata il 23 luglio 2021 dal Presidente della Repubblica all'indirizzo dei Presidenti Casellati, Fico e Draghi.

In questa lettera si richiama tra l'altro l'attenzione proprio sulla pratica dei decreti legge "a perdere". Vi si legge: "La moltiplicazione dei decreti legge, adottati a distanza estremamente ravvicinata, ha determinato inoltre un consistente fenomeno di sovrapposizione e intreccio di fonti normative: attraverso i decreti legge si è provveduto all'abrogazione o alla modifica di disposizioni contenute in altri provvedimenti d'urgenza in corso di conversione e, in più occasioni, si è assistito alla confluenza nelle leggi di conversione di altri decreti legge".

Ma l'intervento del Presidente della Repubblica, che era arrivato in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto legge Sostegni bis, provvedimento che nel suo percorso parlamentare con due voti di fiducia ha visto l'aggiunta di ben 393 commi e sugli argomenti più disparati, ha un raggio più ampio, andando a considerare la necessità di "un ricorso più razionale e disciplinato alla decretazione d'urgenza" (partendo dall'omogeneità del contenuto), evidenziando il "significativo ricorso" ad essa, avvenuto dal febbraio 2020 in poi, con l'avvento della pandemia.

Il Presidente ha richiamato alla circostanza che "La consapevolezza della straordinarietà e della gravità del momento che il Paese sta attraversando per le conseguenze economiche e sociali dell'emergenza pandemica, tutt'ora in corso, nonché della necessità di attuare speditamente il programma di investimenti e riforme concordato in sede europea non può affievolire il dovere di richiamare al rispetto delle norme della Costituzione".

Riprendendo quanto accaduto prima della pausa estiva, va poi ricordato che nel solo mese di luglio, per rispondere all'esigenza di convertire tutti i decreti legge in scadenza ed arrivare a rispettare gli step delle riforme legate all'attuazione del PNRR, che hanno monopolizzato l'attenzione del Parlamento, sono state ben otto le occasioni in cui è stata posta la questione di fiducia alle Camere.

Non sembra a questo proposito da meno questa prima fase autunnale dei lavori parlamentari: solo nella corrente settimana al Senato sono state votate ben quattro fiducie, una in particolare il 23 settembre per approvare in via definitiva proprio il disegno di legge di conversione del decreto legge numero 111. Gli altri tre voti hanno riguardato le riforme della giustizia.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 23 e 24 settembre 2021  
Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento  
Attività parlamentare – Tra emergenza sanitaria e PNRR

Appartiene al filone dei decreti sull'emergenza anche il decreto sulle **modalità operative** precauzionali e di sicurezza **per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali dell'anno 2021** (n. 3269), il cui primo esame si è appena concluso in commissione affari costituzionali alla Camera. Questo, come i provvedimenti che erano stati approvati in occasione dei precedenti appuntamenti elettorali, adatta lo svolgimento delle operazioni elettorali al fine di evitare il contagio da COVID-19, dettando disposizioni specifiche in deroga alla normativa vigente (ad esempio prevedendo che l'elettore inserisca personalmente la scheda nell'urna), in ordine alla costituzione di apposite sezioni elettorali nelle strutture sanitarie che ospitano reparti COVID-19, ovvero di seggi speciali nei comuni privi di sezione ospedaliera.

Se la ripresa dei lavori ha segnato una prevalenza dei provvedimenti a tema emergenza sanitaria, le settimane che hanno preceduto la pausa estiva sono state invece più caratterizzate dai **provvedimenti legati alla attuazione del PNRR**.

Tra luglio e agosto sono arrivati a conclusione due provvedimenti "strutturali" per l'attuazione del Piano: il **decreto sulla governance del piano** e la semplificazione (numero 77) e il **decreto "Reclutamento"** (numero 80). Provvedimenti tanto cruciali da essere portati a termine in entrambi i loro passaggi parlamentari con voto di fiducia. Accanto a questi vi è da ricordare anche il decreto sulla **cyber sicurezza** (numero 82), che viene considerato rilevante ai fini della ottimale attuazione del Piano.

Ma prendendo a prestito un'immagine, la navigazione dei decreti da convertire possiamo dire che in questo periodo assomiglia ad una barca che appena si libera dall'acqua viene subito riempita. Ai primi di settembre, le Camere sono state infatti da subito, e ancora, impegnate dall'esame degli atti in scadenza.

Di fatto non passa riunione del Consiglio dei Ministri che non vi sia un nuovo decreto legge: gli ultimi arrivati, prima dell'estensione del Green Pass alle categorie lavorative sono il numero 120, "Disposizioni per il **contrasto degli incendi boschivi** e altre misure urgenti di protezione civile", e il numero 121, "Disposizioni urgenti in materia di **investimenti e sicurezza delle infrastrutture**, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali".

Prima ancora era arrivato il decreto-legge n. 118/2021 in materia di **crisi d'impresa e di risanamento aziendale e in materia di giustizia** (n. 2371), provvedimento che tra le altre disposizioni contiene il differimento al 16 maggio 2022 (dal 1° settembre 2021) dell'entrata in vigore del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, e che è attualmente all'esame in commissione al Senato.

Se il primo provvedimento (il cui esame al Senato con il numero 2381 è appena iniziato nella commissione ambiente e territorio) appare come una triste eredità di quanto accaduto nel corso dell'estate e disciplina al suo interno un importante intervento di ridefinizione degli ambiti di competenza regionali e statali, il secondo (il cui esame è ugualmente appena iniziato nelle commissioni ambiente e trasporti, questa volta della Camera, con il numero 3278), presenta un contenuto vario e articolato, con una serie di disposizioni dalle diverse finalità, accomunate dal fatto di intervenire in materia di infrastrutture e trasporti. Come evidenziato dal relatore per quanto riguarda i trasporti il provvedimento costituisce un punto di arrivo per il lavoro condiviso svolto dalla



commissione fin dall'inizio della legislatura, in quanto “contiene numerosi disposizioni proposte e spesso anche approvate, ma che poi hanno subito un arresto nell'iter legislativo spesso a causa dei ritardi nell'istruttoria svolta dal Governo sulle conseguenze di carattere finanziario.” Da segnalare l'articolo 15, che modifica la disciplina relativa alla perequazione infrastrutturale contenuta all'articolo 22 della legge n. 42 del 2009 (la cosiddetta delega sul federalismo fiscale), con l'intento di semplificarne le procedure. L'articolo 10, invece, ai commi 1-6, definisce alcune procedure per l'attuazione del PNRR, prevedendo che le amministrazioni responsabili stabiliscano criteri di assegnazione delle risorse ulteriori rispetto a quelli ordinari previsti dalla disciplina di settore e idonei ad assicurare il rispetto delle condizionalità, degli obiettivi iniziali, intermedi e finali e dei cronoprogrammi previsti dal PNRR, nonché i relativi obblighi di monitoraggio.

Ma prendiamo quest'ultimo spunto per fare una parentesi sul tema PNRR e i provvedimenti all'esame del Parlamento che ad esso più direttamente si riconnettono o possono esserlo in prospettiva.

Partiamo e parliamo ora soprattutto del capitolo giustizia, quello che più di recente ha catalizzato i lavori del Parlamento oltre che l'attenzione della cronaca politica.

Due sono le riforme della giustizia appena approvate (una in prima lettura e una in via definitiva) dal Senato. Si tratta per l'esattezza della **legge di delega al Governo per l'efficienza del processo penale** (n. 2353), approvata in via definitiva il 23 settembre e della legge di **delega sul processo civile** (n. 1662), approvata in prima lettura il 21 settembre.

Entrambi i provvedimenti sono accomunati dal fatto di essere leggi di delega, e di avere come base una iniziativa del precedente governo (quindi di essere state oggetto di una attività emendativa sostanziale da parte dell'attuale governo), ma prima ancora dal fatto di essere considerate riforme collegate alla attuazione del PNRR da approvare entro il corrente anno, secondo il crono programma concordato con la commissione europea. E quest'ultimo aspetto ne ha caratterizzato profondamente l'iter, soprattutto nelle fasi finali, che hanno visto un utilizzo ad ampio raggio da parte del governo dello strumento della fiducia.

Iniziamo dalla riforma del processo civile. L'esame era iniziato il 3 marzo del 2020. Il 16 giugno di quest'anno sono arrivati i 24 emendamenti del governo, sui quali (vista la portata sostanziale) è stato dato un ampio margine di tempo per i subemendamenti. Finalmente il 1° settembre è iniziata la votazione degli emendamenti che si è conclusa in cinque sedute. La commissione conferisce il mandato ai relatori per l'aula, dove l'esame inizia il 16 successivo. Con un piccolo incidente di percorso procedurale però, sul quale in aula interviene in apertura dei lavori il presidente della commissione bilancio.

“Nel pomeriggio di ieri la commissione giustizia ha concluso l'esame del disegno di legge n. 1662, conferendo il mandato alle relatrici, senza attendere il parere della commissione bilancio, che, nella seduta di ieri, aveva già formulato il proprio parere su una parte considerevole delle proposte emendative. Pur riconoscendo l'importanza del provvedimento e l'esigenza di approvarlo in tempi celeri, per consentire al Governo l'adozione dei decreti legislativi di attuazione entro la fine dell'anno, ritiene che la condotta della commissione di merito rappresenti un grave precedente, in violazione del dettato regolamentare.”. Precedente sulla cui pericolosità sono intervenuti altri senatori,



evidenziando il rischio anche di indebolire il presidio posto dall'articolo 81 della Costituzione a tutela dell'integrità della finanza pubblica.

Ma torniamo al provvedimento, per sottolineare come sia stato condotto da ben tre relatrici, tutte donne, che in discussione generale hanno sottolineato come il percorso sia stato molto lungo e complesso, all'interno del quale la commissione ha svolto una serie notevole di audizioni.

La stessa commissione giustizia del Senato mentre terminava l'esame di questo disegno di legge ha avuto in contemporanea alla sua attenzione l'altra grande riforma della giustizia, quella penale (n. 2353), dopo la prima approvazione da parte della Camera avvenuta il 3 agosto con due voti di fiducia (e dopo una sofferta mediazione politica che ha portato i testi degli emendamenti governativi a loro volta ad un doppio passaggio in consiglio dei ministri).

La trasmissione da parte della Camera dei deputati al Senato è avvenuta lo scorso 4 agosto 2021 e l'esame è iniziato il 31 agosto: subito sono stati fissati i termini (una settimana) per la presentazione degli emendamenti. Alla scadenza risultavano presentati ben 1824 emendamenti e quattro ordini del giorno: numeri di tutto rispetto considerato che si trattava di una seconda lettura.

La Commissione giustizia visti i tempi della calendarizzazione non ha però potuto concludere l'esame in sede referente, che alle ultime battute è stato un po' concitato, e il testo è stato così discusso in aula senza relazione.

Un altro provvedimento delicato (per ragioni diverse da quelle attinenti alla attuazione del PNRR) sempre all'attenzione della commissione giustizia del Senato, ma che al momento risulta in attesa proprio della conclusione delle due riforme principali, riguarda le modifiche alla disciplina sulla **riforma organica della magistratura onoraria** (n. 1438).

Anche in questo caso abbiamo una riforma presentata dal precedente governo sulla quale il governo attuale si propone di intervenire con una attività emendativa.

Nella seduta del 31 agosto su richiesta del presidente della commissione la sottosegretaria Macina ha enunciato gli orientamenti del Governo in ordine agli esiti dei lavori della commissione ministeriale che si è occupata della materia: la presentazione di testi normativi, ha affermato, seguirà una modalità compatibile con i lavori sin qui svolti dal Senato, probabilmente mediante la presentazione di uno o più emendamenti governativi al testo unificato già assunto come base per l'esame in sede referente.

“Essendo la tempistica influenzata dalla assoluta necessità di conferire la delega sui processi civile e penale, le prime settimane di ottobre potrebbero essere il primo periodo utile per riprendere la trattazione della questione della magistratura onoraria con i predetti interventi emendativi.”, ha quindi concluso la sottosegretaria.

Ma il Piano nazionale di ripresa e resilienza si propone di intervenire anche sull'**Ordinamento giudiziario**, attraverso modifiche del disegno di legge numero 2681, attualmente in corso di esame in commissione giustizia alla Camera. Il 21 aprile è stato adottato il testo base (quello del precedente governo) ed è stato fissato il termine per la presentazione degli emendamenti (arrivati già nel numero di 400). L'esame è fermo al 15 giugno e anche qui abbiamo il caso di un disegno di legge presentato dal precedente governo (nel settembre 2020).



Veniamo ora a fare una carrellata di altre iniziative legislative che possono essere annoverate all'interno delle riforme del Piano nazionale di ripresa e resilienza in quanto i relativi contenuti ne rispecchiano i contenuti (in via diretta o potenziale).

Iniziamo da due iniziative attinenti all'ambito dell'istruzione.

Approvato dalla Camera il 20 luglio e ora assegnato al Senato (n. 2333), il disegno di legge sulla **ridefinizione della missione e dell'organizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore** in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza nasce dal testo unificato di sei proposte di legge di iniziativa parlamentare, con lo scopo primario di riorganizzare il sistema degli istituti tecnici superiori (ITS). Tale intervento di riordino del sistema nasce anche dalla volontà di realizzare le finalità del Piano nazionale di ripresa e resilienza inviato alla Commissione europea, che prevede espressamente, tra gli obiettivi del Paese, la riforma degli ITS e il loro rafforzamento, con l'obiettivo di ottenere in breve almeno il raddoppio del numero degli iscritti.

Ma l'iter delle proposte è partito in epoca non sospetta, nel 2018, e quanto approvato è il frutto di un lungo e complesso lavoro che ha visto partecipare tutte le forze politiche e che dopo un primo momento di frizione ha visto anche l'appoggio della Conferenza delle regioni, intervenuta per adattare il testo alle rispettive competenze.

E' invece frutto di una iniziativa del governo precedente, con il Ministro Manfredi, il disegno di legge in materia di **titoli universitari abilitanti**, approvato anch'esso dalla Camera il 23 giugno e trasmesso al Senato (n. 2751), dove l'esame è iniziato ai primi di agosto e sta procedendo rapidamente: già sono infatti stati presentati gli emendamenti in commissione. La finalità è quella di semplificare le procedure per l'abilitazione all'esercizio di alcune professioni regolamentate, attribuendo all'esame di laurea l'effetto abilitante. In tal modo, non essendo più necessario il superamento dell'esame di Stato, si riducono i tempi di inserimento dei laureati nel mercato del lavoro. Anche questo provvedimento si ricollega ad uno degli interventi di riforma indicati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), oltre ad essere uno dei collegati alla manovra di finanza pubblica.

Altra iniziativa frutto di un testo unificato di iniziative parlamentari, attualmente all'esame della Camera (ferma dal mese di luglio quando è iniziata la discussione generale) è quella in materia di **superamento del divario retributivo tra donne e uomini e per favorire l'accesso delle donne al lavoro** (n. 522). E' una iniziativa che affronta il tema della parità salariale e delle pari opportunità sul luogo di lavoro, che può quindi collegarsi alle riforme indicate all'interno del PNRR e che ha affrontato un lungo percorso parlamentare, risalente all'inizio della legislatura. Il PNRR prevede infatti, nell'ambito della Missione 5, l'attivazione, a partire dal secondo quadrimestre del 2022, di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere, diretto ad affiancare le imprese nell'adozione di policy adeguate a ridurre il gap di genere in tutte le aree maggiormente "critiche", quali opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità. Si tratta nello specifico di disposizioni volte a sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e a favorire la parità retributiva tra i sessi, attraverso l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione dell'obbligo di redazione del rapporto sulla situazione del personale, prevedendo che lo stesso si configuri in capo alle aziende (pubbliche e private) che impiegano più di 50 dipendenti (anziché più di 100, come attualmente previsto),





nonché la previsione, tra l'altro, di incentivi alle assunzioni, di agevolazioni fiscali, di strumenti per favorire la conciliazione dei tempi di vita e dei tempi di lavoro, di un sistema di certificazione della parità di genere.

Rimanendo in tema ricordiamo il disegno di legge questa volta di iniziativa governativa che prevede **deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia** (n. 2561), meglio noto come Family Act, all'esame dell'aula della Camera dal 16 luglio (fermo alla discussione generale). Il provvedimento si compone di nove articoli. In origine era previsto un articolo concernente l'istituzione dell'assegno universale e il riordino e la semplificazione delle misure di sostegno economico per i figli a carico, che è confluito all'interno di quella che è diventata la legge 46 del 2021, con la quale è stato introdotto nel nostro ordinamento l'istituto dell'assegno unico universale, strumento che rappresenta il primo tassello di una riforma complessiva, che dovrebbe essere completata con l'introduzione delle misure di sostegno e dei servizi in favore delle famiglie attraverso proprio l'approvazione del Family Act. Il disegno di legge è collegato alla legge di bilancio 2020, e può ritenersi collegato alle riforme previste dal PNRR.

Cambiamo ambito e andiamo ad una iniziativa governativa, questa volta dell'attuale Governo. Si tratta del **disegno di legge delega, anch'esso, in materia di contratti pubblici** (n. 2330), all'esame del Senato e il cui esame è appena iniziato, il 7 settembre. Abbiamo qui un articolo unico di delega per la disciplina dei contratti pubblici.

La riforma della normativa si è resa necessaria, si dice nella relazione introduttiva, anche per risolvere i problemi applicativi riscontrati a seguito dell'entrata in vigore del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, delle relative disposizioni integrative e correttive di cui al decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, e dei vari provvedimenti legislativi che, ancorché ispirati all'esigenza di assicurare la coerenza dell'ordinamento nazionale con quello comunitario e di favorire una più celere realizzazione degli investimenti pubblici, hanno in più parti derogato (in alcuni casi anche in modo permanente) alla disciplina contenuta nel codice dei contratti pubblici.

Veniamo ora al disegno di legge sulla **disciplina della guida turistica**, iniziativa di carattere parlamentare, all'esame dal maggio scorso della commissione industria del Senato (n. 1921). Obiettivo dei due disegni di legge in materia è di chiarire i requisiti professionali per l'esercizio della professione di guida, distinguendola dalla figura dell'accompagnatore turistico.

Per chiudere con il tema PNRR, veniamo ora a ricordare quanto riportato nel **comunicato stampa del Consiglio dei ministri del 23 settembre**, utile a dare un quadro della situazione e delle prospettive.

Sotto il chiaro titolo "MONITORAGGIO DELL'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA" viene dato conto del fatto che il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e il Ministro dell'economia e delle finanze hanno svolto la prima informativa in merito al monitoraggio e allo stato di attuazione delle misure previste dal PNRR.

E quindi si ricorda che i target da raggiungere per l'anno in corso sono 51, distinti tra riforme ed investimenti, i 51 target sono poi divisi in 24 investimenti e 27 riforme da adottare. Delle 51 misure sono stati già raggiunti 13 obiettivi. Per quel che riguarda le riforme, ne sono state definite 8, pari al 30% del totale; per le altre 19 è già in corso il procedimento di approvazione.



Ma non ci si limita a fare la sintesi, bensì vengono anche definiti quali saranno i prossimi passi, con un crono programma.

A tale fine sarà così inoltrata alle Amministrazioni la richiesta di trasmettere tempestivamente alle competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze un preciso piano di adozione delle riforme e di compiuta realizzazione degli interventi da attuare entro il 31 dicembre prossimo, in modo da consentire un costante monitoraggio delle specifiche tappe da rispettare nel perseguire gli obiettivi.

È inoltre necessario, si dice ancora, che i Ministeri facciano pervenire al più presto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – DAGL e al Ministero dell'Economia e delle Finanze ulteriori proposte di norme attuative abilitanti ritenute necessarie, secondo le rispettive competenze, per proseguire nell'attuazione del PNRR.

A seguito della richiesta di alcune Amministrazioni, il Governo sta, infatti, valutando l'adozione di uno o più provvedimenti, nei quali far confluire tutte le norme ritenute necessarie dalle Amministrazioni per semplificare ed accelerare l'adozione delle misure del PNRR.

Infine viene data informazione circa la prossima convocazione della cabina di regia: prima quelle settoriali, con la partecipazione di Ministri individuati in base agli ambiti da approfondire. A queste seguirà una Cabina di regia cui parteciperanno le regioni, gli enti territoriali e altri soggetti. In tale occasione ogni Ministro fornirà un documento da illustrare nel corso della seduta relativamente allo stato di avanzamento dell'insieme di riforme e progetti del PNRR, all'impostazione che ciascun Ministro ritiene di seguire con riferimento ai principali e più rilevanti progetti di rispettiva competenza e alla individuazione degli ostacoli e delle criticità eventualmente riscontrate quanto alle riforme e ai progetti nella titolarità.

Si può evidenziare peraltro che il metodo non appare del tutto nuovo a questo governo e pare quindi configurarsi come una sua nota caratteristica.

Risale infatti a pochi mesi fa, metà maggio, la configurazione in Consiglio dei ministri da parte del Presidente del Consiglio di un nuovo metodo operativo, volto in questo caso ad accelerare l'adozione dei provvedimenti attuativi ai quali le norme di legge rinviano, attraverso l'attribuzione ad ogni singola amministrazione di obiettivi con target specifici.

In tale occasione il Presidente, sottolineando l'importanza di una più celere adozione dei provvedimenti attuativi ai quali le norme di legge rinviano, aveva illustrato il nuovo metodo operativo, condiviso con il Sottosegretario Garofoli e "consistente nell'assegnazione ad ogni Amministrazione di obiettivi da perseguire, con target specifici di decreti da adottare, a partire dai mesi di giugno e luglio 2021." E per condividere i target, il cui raggiungimento deve essere un impegno prioritario per i Ministri e le Amministrazioni, il Sottosegretario delegato si recherà presso i Ministeri.

E a tale scopo è stata quindi costituita "una Rete dell'attuazione del programma di governo, coordinata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e costituita dai Nuclei per l'attuazione del programma di Governo che ciascun Ministero dovrà istituire all'interno degli Uffici di diretta collaborazione, con il compito specifico di lavorare sul recupero dell'arretrato e sulla costante attuazione dei provvedimenti del Governo in carica."



Tale precisa scelta governativa potrebbe però avere anche dei riflessi sull'attività del Parlamento.

L'accelerazione nell'adozione dei provvedimenti di attuazione ha portato infatti ad investire in misura maggiore le commissioni parlamentari nella loro istituzionale funzione consultiva, appunto, sugli atti del governo, che essendo legata a precisi termini di scadenza inevitabilmente porta in affanno la programmazione dell'attività legislativa ordinaria.

Strette tra i tempi della conversione dei decreti legge e i tempi dell'espressione dei pareri, le commissioni si ritrovano a poter quindi dedicare meno tempo all'esame delle iniziative legislative.

Ma tornando al tema PNRR, per curiosa (o forse no) coincidenza infine, lo stesso giorno in cui veniva definito in sede governativa il sistema di monitoraggio, in Parlamento veniva chiesto conto in commissione bilancio al Senato proprio sull'andamento dell'attuazione del Piano, in particolare chiedendo di verificare la possibilità che il Parlamento riceva aggiornamenti sulla destinazione delle risorse relative al Piano nazionale di ripresa e resilienza e al Fondo complementare al PNRR.

La sottosegretaria Sartore, presente in commissione, "osserva che i criteri di riparto territoriale delle risorse del PNRR saranno certamente oggetto di interlocuzioni nelle apposite sedi di coordinamento tra lo Stato e gli enti territoriali. Assicura comunque la più ampia disponibilità del Governo a fornire alle Camere dati ed elementi informativi sui tempi e sui modi di attuazione del PNRR e del Fondo complementare, a partire dalla trasmissione degli atti concernenti il quadro finanziario e contabile, che risulta, come già rilevato, in via di prossima definizione."

Ci attende quindi una fine d'anno intensa, tra riforme da inseguire e completare e provvedimenti da esaminare, accanto agli appuntamenti consueti da rispettare.

Si sta infatti avvicinando il calendario della manovra finanziaria, con il primo step della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021, atteso in aula alla ripresa dei lavori il 6 ottobre.

L'assemblea e le commissioni non terranno infatti seduta nella settimana dal 27 settembre al 1° ottobre, in relazione alle elezioni amministrative del 3 e 4 ottobre 2021, come da consuetudine in occasioni di appuntamenti elettorali significativi.

Chiudiamo però con un accenno a qualche aggiornamento e New entry sui provvedimenti cosiddetti "ordinari".

Un aggiornamento particolare meritano i provvedimenti "europei", per i quali vi sono aggiornamenti interessanti da vedere.

Il 22 settembre la commissione Politiche dell'Unione europea del Senato ha infatti concluso l'esame della **legge europea 2019-2020**, dopo un percorso un po' accidentato che era iniziato ancora nell'aprile scorso. E questo pur trattandosi di una seconda lettura, che non sarà quella finale perché sono state inserite parecchie modifiche rispetto al testo ricevuto dalla Camera ed altre sono previste direttamente in assemblea. Tra le modifiche di rilievo si segnala quella inserita all'articolo 34, dove intervenendo sulla legge n. 234/2012, si prevede uno sdoppiamento delle attuali leggi.



Infatti “Al fine di consentire la celere entrata in vigore dei disegni di legge di cui ai commi 4 e 5, nel caso di ulteriori esigenze di adempimento di obblighi di cui all'articolo 1, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, può presentare alle Camere, entro il 31 luglio di ogni anno, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un ulteriore disegno di legge di delegazione europea e un ulteriore disegno di legge europea, i cui titoli sono completati dalla dicitura: «secondo semestre».”

Ma ancor più interessante è un'altra modifica inserita da ultimo, con un emendamento all'articolo 36 dedicato specificamente allo sviluppo della funzione consultiva della Corte dei Conti, con un occhio all'attuazione del PNRR.

Ma la Corte dei Conti appare tema molto in voga in questo momento.

La commissione affari costituzionali del Senato ha infatti recentemente avviato (il 7 settembre) l'esame di un disegno di legge proprio relativo a modifiche alla disciplina della Corte dei conti, a tutela del corretto riavvio del Paese (n. 2185). Già dalla presentazione da parte del relatore Bressa si intuiscono dei profili interessanti. Il disegno di legge è infatti “sottoscritto da senatori appartenenti a cinque diversi gruppi parlamentari, di maggioranza e di opposizione, ed è finalizzato a sviluppare la funzione consultiva della Corte dei conti, a razionalizzare il controllo preventivo e a rafforzare il controllo concomitante sugli atti di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.”

Arriva però in Parlamento, alla Camera, il disegno di **legge di delegazione europea 2021** (n. 3208), con la Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, riferita all'anno 2020. L'esame è appena iniziato, il 14 settembre, e per ora il testo si compone di 13 articoli e di un allegato in cui sono indicate 9 direttive oggetto di attuazione.

E' interessante però riportare quanto affermato dal sottosegretario Amendola in fase di presentazione del provvedimento. Intanto ha osservato che nel corso del 2020 ci sono stati due importanti fattori di rallentamento nel recepimento delle direttive e nella soluzione delle procedure di infrazione in corso: in primo luogo la pandemia da Covid 19, che ha determinato un rallentamento degli iter legislativi e amministrativi connessi agli atti europei, in secondo luogo il cambio di Governo e il conseguente passaggio di consegne.

Per tali ragioni gli schemi dei decreti legislativi per l'esercizio delle deleghe previste dalla legge di delegazione 2019-2020 sono stati presentati al Parlamento solo nel mese di agosto.

Peraltro, afferma, sarebbe intenzione del Governo accelerare la fase finale di emanazione dei 28 decreti legislativi attualmente all'esame delle Camere, in modo da consentire il rientro del picco nelle procedure di infrazione che si è determinato, in via transitoria, per il ritardato esercizio delle deleghe previste nella precedente legge di delegazione.

Il sottosegretario ha anche ammesso che la legge europea 2019-2020 all'esame del Senato ha avuto un iter più lungo del previsto, per la particolare complessità degli emendamenti, evidenziando al contempo l'esigenza di svolgere rapidamente anche l'iter di approvazione del disegno di legge di delegazione europea 2021.



E a questo riguardo ha rivolto l'auspicio che le commissioni dei due rami del Parlamento possano cooperare tra loro, al fine di accelerare l'iter dei disegni di legge attualmente al loro esame, in modo da consentire al Governo una più efficiente gestione del fenomeno delle procedure di infrazione.

In chiusura ha inoltre anticipato che “al fine di ridurre il contenzioso, oltre ai consueti strumenti della legge europea e della legge di delegazione europea, potrebbero in via straordinaria essere utilizzati anche altri veicoli normativi, quali ad esempio la prossima legge di bilancio, in specie per le questioni recanti un rilevante impatto economico, oppure altri provvedimenti legati all'attuazione del PNRR.”.

Continuiamo ora con altri provvedimenti a carattere istituzionale.

Sul fronte riforme va ricordata la approvazione definitiva l'8 luglio del disegno di legge costituzionale di **modifica all'articolo 58 della Costituzione**, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica. Il testo non è ancora stato pubblicato, in attesa del trascorrere dei tre mesi per l'eventuale iniziativa referendaria confermativa, non essendo stato raggiunto il quorum dei due terzi.

Passi avanti sono però da registrare anche per l'altra riforma costituzionale. La commissione affari costituzionali della Camera ha infatti concluso rapidamente (nel mese di luglio) l'esame del disegno di legge costituzionale in materia di **tutela dell'ambiente** (n. 3156), già approvato in prima deliberazione dal Senato. In aula è previsto l'arrivo, da calendario, il 6 ottobre.

Tornando alle iniziative ordinarie, la medesima commissione affari costituzionali ha appena adottato il testo base per i disegni di legge in materia di **politiche integrate per la sicurezza** e di polizia locale (n. 242). Come ricordato dalla relatrice, la proposta di testo unificato rappresenta il risultato di un lavoro complesso, che ha tenuto in considerazione tutte le proposte di legge in esame, e quindi può rappresentare un equilibrato punto di partenza, dal quale avviare un serio confronto parlamentare. Il Sottosegretario Scalfarotto ha assicurato la piena disponibilità del Governo al confronto e quindi vi sono buone prospettive.

Tra i provvedimenti nuovi interessanti, questa volta all'esame del Senato, vanno citati i disegni di legge in materia d'**indennità dei sindaci**, finalizzati, per dirlo con le parole del relatore “a valorizzare i sindaci, primi referenti politici delle comunità di appartenenza, alle cui funzioni e al cui impegno, diventato sempre più gravoso e rischioso sia in termini di funzioni che di responsabilità giuridica per gli atti adottati (o non adottati), corrisponde un trattamento economico ormai del tutto inadeguato.” Per ora sono tre le proposte all'ordine del giorno, in fase di audizione, il cui esame è iniziato il 7 settembre.

Per quanto riguarda il procedimento elettorale va ricordato invece l'inizio dell'esame di un disegno di legge sulla **disciplina dei rappresentanti di lista** e dei membri dell'ufficio elettorale (n. 862). E' stato invece già approvato in aula, a fine giugno, il disegno di legge sulla **procedura di nomina dei rappresentanti di lista** (n. 3177), del quale ora si occuperà la Camera.

Le Commissioni riunite istruzione e lavoro del Senato hanno avviato il 14 settembre l'esame del disegno di **legge delega al Governo in materia di spettacolo** (n. 2318). Provvedimento di recente iniziativa governativa.

Ma le medesime commissioni avevano già all'esame un insieme di proposte di iniziativa



parlamentare in tema (n. 1231), sulle quali era già stato predisposto un testo unificato ed erano stati presentati gli emendamenti. Alla luce dell'assegnazione del disegno di legge n. 2318 è stata però evidenziata la necessità di individuare “un percorso di confluenza dei testi in materia, ponderando le modalità con le quali procedere, valorizzando il lavoro parlamentare molto importante finora svolto.”

La commissione istruzione del Senato, particolarmente attiva in questo scorcio di tempo, sta anche esaminando il disegno di legge delega per il **riordino degli studi artistici, musicali e coreutici** (n. 2020), per il quale stanno scadendo i termini per presentare emendamenti. Ulteriore disegno di legge all'esame della medesima commissione, dopo l'approvazione in prima lettura nel giugno scorso da parte della Camera, è quello in materia di **equiparazione degli assegni di ricerca** a contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, che sta procedendo rapidamente (n. 2285).

Il 21 luglio la parallela commissione della Camera ha invece terminato l'esame del disegno di legge sulle disposizioni in materia di **iscrizione contemporanea a due corsi di istruzione superiore** (n. 43), che è previsto in aula a partire dal 12 ottobre prossimo.

Per quanto riguarda i temi più squisitamente politici, accanto all'arrivo in aula al Senato nel mese di luglio (senza peraltro la possibilità di concluderne l'esame in seconda lettura) del disegno di legge in tema di **prevenzione e contrasto della discriminazione** e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità (n. 2005), dobbiamo ricordare alla Camera la recente adozione da parte della commissione giustizia del testo base per i disegni di legge in materia di **produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope nei casi di lieve entità** (n. 2160).

Vediamo ora qualche novità che ha interessato le commissioni agricoltura, che hanno molti provvedimenti alla loro attenzione.

Il 3 agosto è terminato in commissione al Senato l'esame del disegno di legge sulle norme per la **valorizzazione delle piccole produzioni agroalimentari di origine locale** (n.728), che era stato approvato in seconda lettura con modificazioni dall'assemblea della Camera il 16 giugno 2021, con soli due voti di astensione, quindi con una ampia condivisione. Qui si attende solo il sigillo finale.

All'inizio di luglio invece è iniziato il secondo passaggio del disegno di legge sulla **tutela e la valorizzazione dell'agricoltura contadina** (n. 2243), approvato dalla Camera dei deputati lo scorso 20 maggio. Per ora si sta svolgendo un ciclo di audizioni. Sui **prodotti agroalimentari da filiera corta** (n. 878), anch'esso all'esame in seconda lettura, dopo un lungo ciclo di sedute finalmente si sta iniziando con la votazione degli emendamenti.

Sempre in seconda lettura, dopo un lungo ciclo di audizioni (iniziato a marzo e finito a giugno) si sta ora attendendo il parere della commissione bilancio per procedere all'esame degli emendamenti presentati sul disegno di legge sulla **disciplina del settore florovivaistico** (n. 2009).

Sul pacchetto di provvedimenti che affrontano tematiche inerenti ad alcune figure professionali del settore, all'attenzione della commissione, mentre per quanto riguarda il disegno di legge sulla **definizione della relazione tecnica del tecnologo alimentare** (n. 1130) e per il disegno di legge sulla **disciplina delle professioni del settore cinofilo** (n. 1902) siamo ancora nella fase delle audizioni, per l'**ordinamento delle professioni di**



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 23 e 24 settembre 2021  
Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento  
Attività parlamentare – Tra emergenza sanitaria e PNNR

**enologo ed enotecnico** (n. 2118) è stato fatto un passo avanti con la fissazione del termine per la presentazione degli emendamenti.

Da luglio, dopo l'approvazione da parte della Camera, è all'esame della commissione, con lo svolgimento di un ciclo di audizioni, il disegno di legge sugli **interventi per il settore ittico** e in materia di politiche sociali nel settore della pesca professionale e delega al Governo per il riordino e la semplificazione normativa nel medesimo settore (n. 2300).

E veniamo alla Camera, dove a giugno è iniziato l'esame del disegno di legge sulla **disciplina dell'ippicoltura** (n. 2531), sul quale con una certa velocità sono già stati presentati gli emendamenti. Anche sul disegno di legge in materia di recupero, manutenzione e **salvaguardia dei castagneti** e per il sostegno e la promozione del settore castanicolo nazionale e della filiera produttiva" (1650) sono appena stati presentati gli emendamenti. A fine luglio è infine iniziato l'esame di alcuni provvedimenti in materia di **controllo della fauna selvatica** (n. 174).

Ma soprattutto sempre a fine luglio finalmente si è conclusa la terza lettura del disegno di legge per lo sviluppo della **produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico** (n. 290-B), che quindi è pronto per l'approvazione finale (prevista nel calendario dei lavori dell'aula per il mese di novembre).

Finiamo questa carrellata con qualche provvedimento in ambito sanitario.

La commissione sanità del Senato ha proseguito l'esame in seconda lettura dei disegni di legge sulla cura delle **malattie rare** (n. 2255), dove sono stati presentati gli emendamenti. Si attendono invece i pareri della commissione bilancio sul disegno di legge in materia di **fibromialgia** (n. 299). Presentati gli emendamenti anche sul provvedimento in materia di **prevenzione delle malattie cardiovascolari** (n. 869) e sull'**infermiere di famiglia** (n. 1346), mentre sulla riforma del **sistema di emergenza sanitaria territoriale "118"** per la prosecuzione dei lavori è stato istituito un comitato ristretto.

La Camera, che a fine luglio ha approvato in via definitiva in commissione, in sede legislativa, il disegno di legge sulle disposizioni in materia di **utilizzo dei defibrillatori semiautomatici e automatici** (n. 181), ha avuto meno possibilità di esaminare provvedimenti ordinari, in quanto è stata soprattutto impegnata nell'esame in prima lettura dei vari decreti in tema Green Pass.