



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 25 e 26 novembre 2021

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare – Tempo di bilanci (dalla manovra alle  
riforme del PNRR)

## **ATTIVITÀ PARLAMENTARE**

### **TEMPO DI BILANCI (DALLA MANOVRA ALLE RIFORME DEL PNRR)**



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 25 e 26 novembre 2021

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare – Tempo di bilanci (dalla manovra alle riforme del PNRR)

Tempo d'autunno e arriva la stagione della **manovra finanziaria** ad occupare lo scenario parlamentare.

E' d'obbligo quindi partire da questa.

Il disegno di legge di bilancio è stato approvato il 28 ottobre (preceduto dieci giorni prima dall'approvazione del Documento programmatico di bilancio, che ha illustrato le principali linee di intervento) ed è arrivato al Senato, cui spetta la prima lettura, l'11 novembre (n. 2448). Da più parti è stato messo in rilievo il ritardo con cui è stato formalizzato il testo, ma se facciamo un salto indietro vediamo che il calendario rispetto all'anno scorso è addirittura leggermente migliorato.

La redazione del testo era peraltro particolarmente complessa, alla luce delle ambiziose finalità ulteriori che si riprometteva. Infatti, come recita la relazione introduttiva, il testo è stato redatto "Con l'obiettivo di cogliere le opportunità offerte dalle risorse comunitarie, il disegno di legge di bilancio prevede una serie di misure di carattere strutturale che, tenuto conto di quanto già finanziato mediante il PNRR e il Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, garantiscono un adeguato livello di spese per investimenti da parte dello Stato nel corso del tempo."

E' vero invece che in linea generale si sta assistendo ad uno scivolamento progressivo dei tempi, che restringono la possibile finestra di esame parlamentare e portano come conseguenza quasi inevitabile che la sostanza della manovra sia decisa solo dal primo ramo di assegnazione. Sempre con l'occhio al passato, va ricordato che l'anno scorso il disegno di legge è stato trasmesso al secondo ramo solo il 27 dicembre, con un record negativo quasi in assoluto.

Sperando ovviamente di migliorare anche su questo aspetto, per ora va detto che con le comunicazioni del Presidente del Senato e l'assegnazione in commissione bilancio, la sessione di bilancio si è ufficialmente aperta il 16 novembre. Il controllo preliminare ha portato questa volta a modifiche molto limitate sul testo: sono poche le disposizioni stralciate perché ritenute estranee al contenuto proprio del provvedimento.

Il calendario ufficiale già vede la scadenza al 29 novembre per la presentazione degli emendamenti. Entro il 1° dicembre dovranno poi essere formalizzate le segnalazioni da parte dei gruppi parlamentari, mentre tra il 13 e il 14 dicembre dovrebbero chiudersi i lavori in commissione, per arrivare in aula il 17 dicembre e cercare di chiudere anche alla Camera prima di Natale.

Mercoledì 24 novembre, terminate le audizioni (ultimo il Ministro dell'Economia), è così iniziato l'esame vero e proprio.

I calcoli della vigilia sui tempi potrebbero però rivelarsi troppo ottimistici, non calcolando sia il contesto politico particolare che la composizione della attuale maggioranza, che hanno già portato alle prime difficoltà nella scelta del relatore, passaggio cruciale nella navigazione parlamentare. La scelta sui relatori è caduta, sul Presidente e i due Vice Presidenti della commissione, "secondo una soluzione di carattere istituzionale volta ad assicurare la più ampia condivisione possibile", come ha precisato il Presidente della commissione bilancio. Soluzione che però non ha trovato la condivisione di parte di tutti gruppi parlamentari, anche di maggioranza. Tant'è che subito uno dei relatori ha aggiunto che "reputa opportuno svolgere, in via preliminare e nelle sedi opportune, una riflessione sui tempi e sulle metodologie dei lavori parlamentari che, al netto delle comprensibili tensioni, consentano



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 25 e 26 novembre 2021

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare – Tempo di bilanci (dalla manovra alle riforme del PNRR)

di giungere a un risultato utile, secondo quanto già sperimentato nell'esame di altri impegnativi provvedimenti”.

Intanto si è però aperta la discussione generale, dove il Presidente della commissione ha come primo adempimento illustrato le regole sul regime di ammissibilità degli emendamenti, che sono specifiche per la sessione di bilancio.

Si tratta di un aspetto particolarmente importante, posto che appare quasi scontato che la battaglia si svolgerà esclusivamente in commissione ed esclusivamente al Senato, Alla Camera, salvo evenienze eccezionali, toccherà solo ratificare il testo approvato.

Dovrà poi essere sciolto il nodo fondamentale lasciato aperto dal Governo, cioè la declinazione di quanto previsto all'articolo 2, sull'utilizzo delle risorse pari a 8 miliardi di euro a partire dal 2022 al fine di ridurre la pressione fiscale. Con un emendamento del governo, all'esito dei confronti che si stanno svolgendo tra le forze politiche e sociali, dovrà essere trovata la formula.

Già è però arrivato il primo emendamento del Governo, con largo anticipo: si tratta dell'inserimento nel disegno di legge del contenuto di uno degli ultimi decreti legge approvati, il numero 157, che prevede **misure urgenti per il contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche**. Il canale di favore della sessione di bilancio ha suggerito tale scelta, che si rivela anche utile al fine di semplificare il quadro dei lavori parlamentari, già abbastanza congestionato dalle varie scadenze ed urgenze.


Ed è sempre il Senato che sta esaminando l'altra parte della manovra, il cosiddetto **decreto fisco e lavoro**, che va ad integrarsi con quanto disposto dal disegno di legge di bilancio, rappresentandone sostanzialmente una costola.

E' infatti ormai il terzo anno consecutivo che, assieme al disegno di legge di bilancio, viene adottato qualche giorno prima un decreto legge che (anche se non formalmente) è collegato ad esso. Questa prassi ha anche visto l'assegnazione dei due testi ai due diversi rami del Parlamento, che li hanno esaminati ognuno in via esclusiva nel merito (cioè senza lasciare tempo e possibilità di apportare modifiche al secondo passaggio), sancendo un ulteriore esempio di quella tendenza al monocameralismo di fatto, in via alternata, che si è fatto largo in particolare durante l'esame dei decreti legge con riferimento alla fase emergenziale.

Quest'anno però c'è una novità, non piccola peraltro: sia il disegno di legge di bilancio che il decreto fiscale sono stati assegnati allo stesso ramo.

L'alternanza sulla manovra non ci sarà quindi, e la Camera sarà esclusa dalla partita finanziaria. Le ragioni sono probabilmente legate al contestuale arrivo in Parlamento del secondo importante e corposo **decreto dedicato all'attuazione del PNRR**, che vede in questo impegnata l'altra commissione bilancio. Alla Camera rimarrà però la partita di sistema sul fisco, attraverso la **delega fiscale**. Ma di questi due argomenti vedremo meglio parlando proprio del PNRR.

Il decreto fisco e lavoro, attualmente all'esame delle commissioni finanze e lavoro appunto del Senato, è stato approvato dal Consiglio dei ministri una settimana prima della legge di bilancio (il 15 ottobre). Ed infatti questa settimana si stanno votando gli emendamenti, anche qui quelli segnalati dai gruppi. Tra questi importanti sono quelli presentati al fine di risolvere le problematiche sollevate dalle regioni sul fronte sanitario per coprire le spese sostenute nel 2021 per la pandemia e mettere in sicurezza i bilanci. La questione dovrebbe

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 25 e 26 novembre 2021 Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento Attività parlamentare – Tempo di bilanci (dalla manovra alle riforme del PNRR)</p>
---	--	--

però trovare accoglimento nel corso dell'esame in commissione, alla luce degli emendamenti appena presentati dai relatori.

Un capitolo importante di questo decreto (tant'è che questa volta il provvedimento viene citato come "decreto fisco e lavoro"), oltre che alle misure sulla cassa integrazione e al lavoro, in particolare è dedicato, all'articolo 13, alle modifiche al decreto legislativo 81/2008, in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, con l'obiettivo di incentivare e semplificare l'attività di vigilanza e il coordinamento dei soggetti che devono presidiare il rispetto delle norme di prevenzione.

Il calendario impone i temi finanziari, ma questo non significa che siano state dimenticate le altre due macro aree che hanno interessato i lavori parlamentari in questo periodo.

### EMERGENZA COVID

La prima, quella che negli ultimi due anni ha catalizzato soprattutto la decretazione d'urgenza è quella sanitaria, con la necessità ulteriore di affrontare le conseguenze sul piano sociale ed economico.

Pareva, questa, destinata ad esaurirsi gradualmente, peraltro con misure soprattutto finalizzate in senso positivo verso maggiori spazi di apertura delle attività economiche, accompagnate da una disciplina di sostegno alla campagna vaccinale attraverso le modalità di utilizzo della certificazione verde (cd. Green Pass).

Così è stato per gli ultimi due decreti legge, entrambi esaminati in prima lettura dal Senato. Il primo è il **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 sistema di screening), approvato in via definitiva il 17 novembre.

Il secondo è il **numero 139** (Disposizioni urgenti per l'accesso alle attività culturali, sportive e ricreative, nonché per l'organizzazione di pubbliche amministrazioni e in materia di protezione dei dati personali - cd **decreto Capienze**), appena approvato in commissione e ora al secondo passaggio alla Camera. La scadenza del termine per la conversione è al 7 dicembre. Durante l'esame in aula al Senato va segnalato su questo decreto l'approvazione, contro il parere del Governo, di ben due emendamenti, benché non di rilievo: sull'accesso con certificazione a bordo degli autobus, adibiti a servizi di noleggio con conducente (con capienza pari a quella di massimo riempimento) e sull'innalzamento a 68 anni del limite anagrafico per l'impiego di personale sanitario che ha prestato servizio, durante l'emergenza, presso le aziende sanitarie locali. Aspetto questo che potrebbe non assicurare molto sulla tenuta della maggioranza per i prossimi appuntamenti e che potrebbe addirittura portare come conseguenza ad utilizzare in misura ancor maggiore lo strumento della fiducia.

Si trattava infatti di uno dei pochi casi in non era stata posta la questione di fiducia, circostanza che nei numeri progressivi sta caratterizzando questo Governo nella dialettica con il Parlamento. Sono, infatti, 26 le questioni di fiducia poste da questo governo (e ben nove i provvedimenti blindati addirittura con doppia fiducia, alla prima e alla seconda lettura).



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 25 e 26 novembre 2021  
Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento  
Attività parlamentare – Tempo di bilanci (dalla manovra alle  
riforme del PNRR)

Di fatto attualmente in Parlamento vi è quindi solo un provvedimento a tema Covid, e sulla soglia della approvazione definitiva.

Ma quello che pareva un filone destinato ad esaurirsi a breve è destinato invece a riprendere spazio, a causa dell'andamento ormai ciclico dell'emergenza sanitaria che ha indotto il Governo ad adottare, nella riunione del 24 novembre, un ulteriore decreto legge con misure di carattere sostanzialmente preventivo (**Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali**).

Misure che saranno destinate ad una navigazione parlamentare probabilmente complessa dal punto di vista politico, incrociandosi con le scadenze della manovra finanziaria e degli altri decreti ancora in essere.

Una novità sul fronte Covid arriva dall'attività normativa ordinaria, e in particolare d'iniziativa parlamentare: è infatti appena iniziato in sede redigente presso la commissione igiene e sanità del Senato l'esame di una proposta di legge finalizzata a garantire un giusto **ristoro in favore dei medici deceduti** o che hanno riportato lesioni o infermità di tipo irreversibile a causa dell'infezione da SARS-CoV-2.

Accanto al riconoscimento morale, già previsto nella legge n. 35 del 2021 (che ha istituito la Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'epidemia da coronavirus), ed in linea con gli atti di indirizzo formulati nel corso dell'esame parlamentare della legge (era infatti stato approvato un ordine del giorno su questa linea) viene ritenuto "necessario prevedere una concreta misura di ristoro economico, a beneficio dei medici che non operano in regime di rapporto di lavoro dipendente, ovvero dei relativi familiari." L'intervento si pone peraltro nella scia di quanto rilevato dal Presidente dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici e degli odontoiatri (ENPAM), in sede di audizione innanzi alla Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, che si era detto disponibile ad anticipare i ristori economici in presenza di una norma di legge autorizzatoria.

La proposta, essendo sostenuta da una condivisione politica ampia (è infatti firmata da otto gruppi parlamentari) potrebbe essere destinata ad avere un rapido canale di approvazione, visto che non sono stati presentati emendamenti allo scadere del brevissimo termine indicato. E' infatti stato prospettato l'inserimento in legge di bilancio, attraverso un emendamento, anche perché altrimenti, come la maggior parte delle ordinarie proposte legislative, anche questa durante la sessione di bilancio sarebbe destinata a fermarsi.

## PNRR

Veniamo ora alla seconda macro area che sta interessando il Parlamento, quella riferita a tutti i provvedimenti di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in primo luogo le riforme.

A questo proposito non si può non iniziare con il decreto legge **numero 152**, "Disposizioni urgenti per l'**attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose", approvato nel Consiglio dei ministri del 27 ottobre e presentato alla Camera (n. 3354).



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 25 e 26 novembre 2021  
Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento  
Attività parlamentare – Tempo di bilanci (dalla manovra alle  
riforme del PNRR)

Dal monitoraggio attivato dal Governo era infatti emersa la necessità di un nuovo intervento di semplificazione delle procedure per accelerare sull'attuazione del PNRR, al fine di raggiungere gli step previsti dal crono programma concordato in sede europea.

Il decreto approvato rappresenta quindi, con i suoi 51 articoli, il secondo complesso intervento strutturale sul Piano, a seguire al decreto numero 77 di quest'anno.

La finalità del provvedimento, come si legge nel preambolo sono le seguenti: definire misure volte a garantire la tempestiva attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza coerentemente con il relativo cronoprogramma di tale Piano; semplificare e accelerare le procedure, incluse quelle di spesa, strumentali all'attuazione del predetto Piano, nonché adottare misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari degli interventi; introdurre apposite e più incisive misure in tema di sistema di prevenzione antimafia, coesione territoriale, gestioni commissariali, organizzazione della giustizia, sostegno alle imprese agricole e agli organismi sportivi.

Alla luce di queste premesse, il 22 novembre la commissione bilancio ha vagliato, con una certa severità, le 1054 proposte emendative presentate.

Continuando con il tema dell'attuazione parlamentare del PNRR, veniamo prima ai **nuovi provvedimenti** arrivati dal Governo in questi due mesi, e che ad esso si ispirano. Va subito detto che in via maggioritaria si tratta di **disegni di legge di delega**, che sono stati assegnati prevalentemente per il primo esame alla Camera, forse per distinguere i filoni di competenza in ragione della sottostante natura istituzionale di riforma (da sempre per prassi di competenza di questo ramo).

Iniziamo dal disegno di legge **delega sulla disabilità**, anche perché è stato approvato nella stessa riunione del Consiglio dei ministri che ha visto l'adozione del decreto legge PNRR, e perché viene espressamente dichiarato che rientra tra le riforme e azioni chiave previste dal Piano.

Anzi, addirittura nel comunicato stampa governativo si dichiara con precisione che i due provvedimenti approvati hanno l'obiettivo di raggiungere ulteriori 8 dei 51 milestone e target il cui conseguimento è previsto, secondo il PNRR, entro il 31 dicembre prossimo.

Il disegno di legge che è anche stato dichiarato collegato alla legge di bilancio dalla Nota di aggiornamento al DEF 2021, a completamento della manovra di bilancio 2022-2024, è stato assegnato alla Camera ed è all'esame della commissione affari sociali dal 10 novembre (n. 3347).

Tutto depone a favore di una sua rapida approvazione, anche perché, come ha ricordato lo stesso Ministro per i Rapporti con il Parlamento in una nota inviata, la delega deve entrare in vigore entro il 31 dicembre 2021. Viene quindi rappresentata, "al fine di consentire il rispetto degli impegni assunti dal Governo nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, anche con riferimento all'erogazione delle risorse destinate all'Italia nell'ambito del medesimo Piano, l'esigenza di integrare il programma dei lavori dell'Assemblea con l'esame del disegno di legge in tempo utile da prevederne la discussione, anche presso l'altro ramo del Parlamento".

Nel programma dei lavori dell'Assemblea, per il mese di dicembre, è stato così inserito il provvedimento e dopo un rapido ciclo di audizioni già si dovrebbe iniziare ad esaminare gli emendamenti presentati.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 25 e 26 novembre 2021

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare – Tempo di bilanci (dalla manovra alle riforme del PNRR)

Nel merito, si prevede una delega per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di disabilità, con riguardo a tutte le persone con disabilità, e avente il suo fulcro nel progetto di vita personalizzato e partecipato diretto a consentire alle persone con disabilità di essere protagoniste della propria vita e di realizzare un'effettiva inclusione nella società. Il cuore della riforma sarà il nuovo sistema di riconoscimento della condizione di disabilità, in linea con la Convenzione Onu, che si basa sulla valutazione multidisciplinare della persona, finalizzata all'elaborazione di progetti di vita personalizzati che garantiscono i diritti fondamentali.

Altra delega assegnata per l'esame alla Camera, anche in ragione della lunga e approfondita indagine conoscitiva svolta dalla commissione finanze sul tema, riguarda la **riforma fiscale** (n. 3343), riforma anch'essa compresa tra le azioni chiave individuate nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Presentata al Parlamento il 29 ottobre, solo il 17 novembre si è avuto un primo avvio dell'iter. Tant'è che si era iniziato a parlare del provvedimento, approvato ancora ad inizio ottobre, come di un fantasma. Iter che non sarà semplice, solo ricordando la complessità che ha visto il passaggio del disegno di legge in Consiglio dei Ministri, ma che stando al crono programma delle riforme del PNRR dovrebbe concludersi entro l'anno.

Obiettivo che sarà difficile raggiungere, anche perché si tratta di un provvedimento che va letto e non potrà prescindere da quanto verrà stabilito nel corso dell'esame del disegno di legge di bilancio sull'utilizzo delle risorse indicate all'articolo 2 al fine di ridurre la pressione fiscale.

Ancora un fantasma sicuramente è un'altra delega, quella sulla **concorrenza**, approvata dal Consiglio dei ministri il 4 novembre e ancora non apparsa sulla soglia parlamentare.

Possiamo quindi riportare solo stralci di quanto affermato nel comunicato stampa: "Si tratta di uno dei principali obiettivi presi dal governo nel PNRR, con il quale si è impegnato ad affrontare – entro la fine dell'anno – norme sui seguenti settori: servizi pubblici locali; energia; trasporti; rifiuti; avvio di un'attività imprenditoriale; vigilanza del mercato."

Il disegno di legge ha dunque come finalità, continua il comunicato, quella di promuovere lo sviluppo della concorrenza, anche al fine di garantire l'accesso ai mercati di imprese di minori dimensioni, rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo e amministrativo, all'apertura dei mercati e garantire la tutela dei consumatori.

Veniamo ora alla delega in materia di **contratti pubblici**, presentata ancora a fine luglio e assegnata questa volta al Senato (n. 2330). Si tratta per l'esattezza della delega al Governo per la disciplina dei contratti pubblici, anche allo scopo di adeguare la normativa interna al diritto europeo ed ai principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale ed europea e di razionalizzare, riordinare e semplificare l'assetto normativo vigente in materia.

E' all'esame della commissione finanze, che ha stabilito un ampio termine per la presentazione degli emendamenti, recentemente prorogato al 9 dicembre, visto che i Gruppi parlamentari hanno rappresentato l'esigenza di disporre di un lasso di tempo maggiore per la predisposizione degli emendamenti. Nel mentre si sta svolgendo un ciclo di audizioni. L'importanza del provvedimento è del resto stata subito messa in luce in commissione, rilevando l'impatto che tutte le modifiche alla normativa in materia di appalti determinano sugli operatori e con la consapevolezza della necessità di cogliere appieno tutte le opportunità fornite dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 25 e 26 novembre 2021

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare – Tempo di bilanci (dalla manovra alle riforme del PNRR)

Il 18 novembre è stata approvata in prima lettura alla Camera, e subito trasmessa al Senato un'altra delega importante, quella per il **sostegno e la valorizzazione della famiglia** (n. 2561). Anche qui si tratta di una riforma, peraltro varata a suo tempo dal Governo Conte, ma compresa da questo Governo tra quelle di accompagnamento del PNRR, in ragione della necessità di rafforzare le politiche sociali e di sostegno alla famiglia. L'approvazione è avvenuta dopo un lungo sostare in attesa, visto che l'arrivo in aula risale ancora a metà del mese di luglio.

Entrato nella comunicazione pubblica con il nome di Family Act., il provvedimento vuole incidere su materie e ambiti diversi, con l'obiettivo unitario di valorizzare e di sostenere le famiglie. Sono nove gli articoli arrivati a conclusione, perché l'articolo 2 del testo originario, concernente l'istituzione dell'assegno universale e il riordino e la semplificazione delle misure di sostegno economico per i figli a carico, è stato soppresso, in quanto, successivamente alla presentazione alla Camera del provvedimento è stata approvata la legge numero 46 del 2021, con la quale è stato introdotto nel nostro ordinamento l'istituto dell'assegno unico universale: questo rappresenta il primo fondamentale tassello della riforma complessiva, che sarà completata con l'introduzione delle misure di sostegno e dei servizi in favore delle famiglie attraverso proprio l'approvazione del Family Act.

Procede anche l'iter del disegno di legge sulla ridefinizione della missione e dell'organizzazione del **sistema di istruzione e formazione tecnica superiore in attuazione del PNRR** (n. 2333), avviato ad ottobre in sede redigente in commissione istruzione al Senato, dopo la prima approvazione a luglio da parte della Camera. Come ricordato dal relatore in apertura dei lavori "il disegno di legge interviene in uno degli ambiti di interesse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che reca, tra gli impegni assunti, la previsione di una riforma del sistema ITS (M4-C1-R.1.2), di cui richiama finalità e corrispondenti risorse. La discussione dovrebbe quindi, a suo avviso, svolgersi secondo una tempistica compatibile con i tempi previsti per i provvedimenti di attuazione del PNRR", pur, ha aggiunto, "senza venir meno alla necessaria e dovuta attenzione per un'iniziativa destinata a lasciare un segno molto rilevante in un settore in cui l'Italia registra una situazione molto diversa da altri Paesi europei, come la Germania.". Per ora si sta svolgendo un ciclo di audizioni.

E invece arrivato recentemente al traguardo finale un altro intervento che può considerarsi parte dell'attuazione del Piano. Si tratta del disegno di legge sulle disposizioni in materia di **pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo** (n. 2418), che disciplina tra l'altro la certificazione della parità di genere per le imprese, a cui vengono correlati degli sconti dal punto di vista previdenziale. Si tratta di una sorta di bollino per attestare le misure concrete adottate dai datori di lavoro per ridurre il divario di genere. Certificazione di parità che è appunto compresa nel Piano. Viene inoltre modificato l'articolo 46 del codice delle pari opportunità, disponendo l'obbligo di stesura di un rapporto sul personale alle aziende con 50 dipendenti. Testo unificato di ben dieci proposte di legge presentate alla Camera (e quindi espressione ampia degli schieramenti politici), il disegno di legge è stato approvato definitivamente in commissione in sede deliberante al Senato con una sola settimana di lavori.

Altra riforma arrivata a termine ed eredità del precedente Governo riguarda il disegno di legge sui **titoli universitari abilitanti** (n. 2305). Il disegno di legge, che è volto a semplificare





Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 25 e 26 novembre 2021

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare – Tempo di bilanci (dalla manovra alle riforme del PNRR)

e ridurre i tempi d'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, è stato presentato dal relatore al Senato in questi termini: “un provvedimento strategico, come è testimoniato dal suo inserimento fra gli interventi di riforma indicati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che devono essere approvati entro il 31 dicembre prossimo”. Circostanza questa, ha aggiunto, che “rende preferibile non modificare il testo approvato in prima lettura”.

Il testo è stato così approvato celermente e all'unanimità, in soli quattro mesi di cammino parlamentare, il 28 ottobre.

Chiudiamo la carrellata delle riforme portate a termine con l'ultima in ordine cronologico, quella del **processo civile**, che è uno degli obiettivi concordati con l'Unione europea per accedere alle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Anche qui abbiamo un provvedimento ereditato dal precedente Governo, con natura di delega.

Il voto finale alla Camera sul disegno di legge esattamente intitolato “Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata” (n. 3289), dopo la fiducia, è avvenuto il 25 novembre.

Può rientrare all'interno dei provvedimenti a corredo del PNRR anche l'ultima stesura della **Legge europea 2019-2020**, provvedimento questa volta tormentato da ben tre passaggi parlamentari. E' proprio nel penultimo passaggio, al Senato, che sono state introdotte, tra le numerose modifiche, alcune novità di interesse su questo fronte. Pensiamo all'articolo 43, che rafforza il monitoraggio del Parlamento sull'attuazione del Piano, con la previsione di relazioni semestrali da parte del Governo (sia sul corretto utilizzo delle risorse comunitarie che sia per la verifica del raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi intermedi), all'articolo 46, che rafforza la funzione consultiva della Corte dei Conti nell'ambito dell'attuazione dei fondi sia del PNRR che del piano complementare, e infine dell'articolo 40, che rafforza il ruolo del Parlamento nel processo decisionale europeo, con riferimento al Consiglio europeo, alle riunioni dell'Eurogruppo e alle altre riunioni informali. Da non dimenticare, per i riflessi di carattere generale sul processo di attuazione, anche l'articolo 41, che modifica l'articolo 29 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, consentendo, in analogia con quanto già previsto per la legge di delegazione europea, che 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, il Governo possa presentare alle Camere un ulteriore disegno di legge europea, il cui titolo è completato dalla dicitura «secondo semestre», con la finalità di consentire la celere entrata in vigore degli analoghi provvedimenti presentati nel primo semestre.

Il 10 novembre è iniziata alla Camera (n. 2670) quella che dovrebbe essere l'ultima lettura, con l'auspicio che sia rapida.

Per analogia di argomento trattiamo qui anche la legge gemella, quella di **delegazione europea 2021**, il disegno di legge, che prevede 13 articoli e un allegato in cui sono indicate 9 direttive oggetto di attuazione, ha avuto un iter piuttosto veloce: l'esame, che è iniziato a metà settembre, si è concluso in commissione il 25 novembre in sole tre sedute ed ora atteso subito all'attenzione dell'aula.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 25 e 26 novembre 2021

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare – Tempo di bilanci (dalla manovra alle riforme del PNRR)

## RIFORME

Qualche novità interessante arriva anche sul piano delle riforme.

Iniziamo da un nuovo provvedimento, il disegno di legge costituzionale relativo a una modifica dell'art. 119 della Costituzione concernente il **riconoscimento del grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità**, già approvato dal Senato e ora trasmesso alla Camera (n. 865).

Il disegno di legge, d'iniziativa popolare, il cui esame era appunto iniziato al Senato più di anno fa, è volto a introdurre una modifica all'articolo 119 della Costituzione al fine di introdurre il riconoscimento del grave e permanente svantaggio derivante dall'insularità. Dispone, inoltre, che lo Stato adotti le misure necessarie a garantire ai cittadini che vivono nelle isole un'effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili.

Il relatore, nel presentare l'iniziativa, ricordava che "il testo originario della Costituzione recava, al terzo comma dell'articolo 119, un puntuale riferimento alle isole che, considerate realtà svantaggiate sotto il profilo geografico, economico e sociale, erano destinatarie di contributi speciali finalizzati alla loro valorizzazione («Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali»). Ma il legislatore costituzionale nel 2001 ha eliminato dall'articolo 119 ogni richiamo all'insularità, riferendosi soltanto ai "territori con minore capacità fiscale per abitante", a prescindere dalle condizioni geografiche. A questo, considerato un grave errore, questa iniziativa vuole porre rimedio. Il testo, ampiamente condiviso in una diversa formulazione proposta dal relatore, è stato approvato in aula il 3 novembre e trasmesso alla Camera, dove è all'esame della commissione e dove è stato rinunciato alla fissazione del termine per la presentazione degli emendamenti, indice della volontà di arrivare rapidamente alla conclusione.

E' invece iniziato ad ottobre sempre alla Camera l'esame di due disegni di legge costituzionale di modifica agli articoli 74 e 77 della Costituzione, concernenti l'introduzione del **rinvio parziale delle leggi di conversione dei decreti-legge da parte del Presidente della Repubblica e di limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza** (n. 3226).

Le iniziative prendono spunto dai richiami inviati dal Presidente della Repubblica in occasione della promulgazione di alcuni decreti legge, e in particolare in relazione al tema dell'eterogeneità di materie inserite nel corso dell'iter di conversione del decreto legge. In queste proposte viene affrontato in generale il tema della decretazione d'urgenza, per disciplinare più correttamente il rapporto tra il governo e il Parlamento (fissando regole certe per i tempi di esame) e cercare di rispondere alla prassi che ne ha visto snaturare nel percorso parlamentare i limiti costituzionali, anche prevedendo come strumento la possibilità di rinvio parziale da parte del Presidente della Repubblica.

Di là delle prospettive effettive di approvazione, le iniziative presentano sicuramente profili d'interesse per le problematiche affrontate.

Il 3 novembre si è invece conclusa la seconda deliberazione al Senato, con la maggioranza dei due terzi, del disegno di legge sulle modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 25 e 26 novembre 2021  
Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento  
Attività parlamentare – Tempo di bilanci (dalla manovra alle  
riforme del PNRR)

materia di **tutela dell'ambiente**, che è stato già trasmesso alla Camera per l'ultimo e definitivo passaggio (n. 3156).

Manca quindi poco al traguardo per questa ulteriore riforma.

## UNA NUOVA STAGIONE PER GLI ENTI LOCALI

Alla Camera è stato recentemente approvato in prima lettura (il 25 novembre) il disegno di legge sulle **“Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limitazione del mandato dei sindaci** e di controllo di gestione nei comuni di minori dimensioni, nonché al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconfiribilità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico” (n. 1356).

Come evidenziato in aula al momento della discussione generale, “E’ stato fatto un importante lavoro in commissione (iniziato nel 2019) che ha portato, però, a un testo che si è ridotto a soli tre articoli”.

L'onorevole Pella era il primo firmatario della proposta originaria, che prevedeva appunto ben 36 articoli che toccavano tutte le criticità sollevate dagli amministratori locali, trasposizione della proposta di legge elaborata dall'ANCI nel 2018 ribattezzata con il nome **Liberiamo i sindaci**”. Una proposta di legge che, come ha rimarcato lo stesso presentatore, “ha subito uno stop and go all'interno della discussione delle commissioni congiunte I e V e che, oggi, taglia un traguardo importante, ma, come è stato detto dai colleghi, con pochi articoli.” “Purtroppo, quello che è rimasto della mia proposta di legge, come giustamente è stato detto, in maniera scherzosa, durante la Commissione della settimana scorsa, è stato definito una proposta “spellata”.” “È vero - ha aggiunto - che molti di questi articoli, sono e siamo riusciti a inserirli nelle leggi finanziarie, nelle manovre economiche, nei vari provvedimenti negli anni passati. Però, sicuramente si poteva arrivare a qualcosa di più.”. La soddisfazione con cui è stata comunque accolta l'approvazione in aula, pur nel notevole ridimensionamento del testo, ha messo anche in luce positivamente l'intervento che il Governo ha previsto nella legge di bilancio, procedendo ad un aumento degli emolumenti dei sindaci, per dare una risposta ad un altro tema sentito, quello di una adeguata remunerazione economica per lo svolgimento del mandato.

Il Sottosegretario di Stato per l'Interno, chiamato in causa direttamente per il mancato inserimento di molte disposizioni nel testo, nel suo intervento in sede di discussione in aula ha però fatto notare come il Governo non sia contrario nel merito, ma abbia solo una pregiudiziale di metodo. Il Governo sarebbe infatti impegnato, a 21 anni dall'entrata in vigore del testo unico degli enti locali, in una riforma organica, ritenendo quindi che “la sede più opportuna, più ordinata proprio per rimettere ordine in un testo estremamente complesso, che spesso ha controlli e bilanciamenti che vanno tenuti insieme, sia appunto quella.”

Vediamo comunque nel merito invece cosa contiene la proposta approvata in prima lettura dalla Camera: al primo articolo si dispone l'inconfiribilità degli incarichi amministrativi di vertice agli enti di diritto privato in controllo pubblico in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione, mentre all'articolo 2 si prevede una semplificazione contabile per i comuni con meno di 5.000 abitanti (eliminando



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 25 e 26 novembre 2021  
Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento  
Attività parlamentare – Tempo di bilanci (dalla manovra alle  
riforme del PNRR)

l'obbligo di effettuare il controllo di gestione previsto dal comma 1 dell'articolo 196 del TUEL) e per finire all'ultimo articolo, quello per il quale è conosciuta la proposta, viene elevato da due a tre il numero di mandati consecutivi consentiti ai sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, come attualmente consentito solo fino a 3.000 abitanti. Manca ora l'ok del Senato, ma la strada dovrebbe essere spianata.

In attesa dell'annunciata riforma governativa del Testo unico, in questa nuova stagione di attenzione per gli amministratori locali si inseriscono anche i disegni di legge all'esame invece al Senato da ottobre, in sede redigente in commissione affari costituzionali, in materia di **responsabilità penale e amministrativa-contabile dei sindaci** (n. 2324), che dopo un ciclo di audizioni stanno procedendo in comitato ristretto.

Altre sei iniziative, sempre all'esame della stessa commissione, riguardano il tema delle **indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci** (n. 2310). Su queste in esito ad un comitato ristretto era stata predisposta una bozza di testo unificato.

Le iniziative, volte a risolvere la questione della grave sproporzione del trattamento economico dei sindaci, tale da essere percepito come ingiusto e non equo a fronte dell'importanza del ruolo, del carico di responsabilità e talvolta dei rischi a cui i sindaci devono far fronte, hanno però trovato risposta all'interno del disegno di legge di bilancio, come prima anticipato, secondo quella che peraltro era proprio l'intenzione dei componenti la commissione nell'accelerare i relativi lavori.

Terminiamo con un segnale di attenzione per una proposta di legge di tutt'altro argomento che recentemente ha visto un significativo passo in avanti: le **misure per la rigenerazione urbana** (n. 1131)

L'esame delle proposte sul tema, partito due anni fa al Senato in commissione ambiente, è stato molto tormentato.

Il 9 novembre, dopo uno stallo che durava da cinque mesi, è stato adottato un nuovo testo unificato, sul quale è stato dato termine per presentare nuovamente emendamenti, visto che tutti quelli presentati sul precedente testo sono stati dichiarati decaduti.

Si tratta di un testo su 14 articoli, uno dei quali prevede una delega al Governo per la redazione di un Testo unico in materia di edilizia, che affronta i vari aspetti, dalla pianificazione agli incentivi fiscali, con l'obiettivo di individuare nella rigenerazione urbana "lo strumento finalizzato al recupero del patrimonio costruito per migliorarne la qualità, l'efficienza energetica e idrica, la sicurezza sismica e la dotazione tecnologica, alla promozione di politiche urbane integrate e sostenibili, in modo da perseguire la coesione sociale, la tutela dell'ambiente e del paesaggio e la salvaguardia delle funzioni ecosistemiche del suolo."

Il nuovo testo tiene conto sia degli spunti emersi nel corso del dibattito, sia del contenuto di alcuni emendamenti presentati dai gruppi al testo unificato precedente, e su di esso sembrerebbe potersi realizzare una forte convergenza politica per arrivare ad una approvazione in tempi ravvicinati.