



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare. La stagione delle riforme al via

## **ATTIVITÀ PARLAMENTARE**

### **LA STAGIONE DELLE RIFORME AL VIA**



Le strade dell'inferno sono lastricate di buone intenzioni. Questa potrebbe definirsi la parabola ad oggi della politica legislativa adottata dal governo.

Per un breve periodo il governo pareva infatti avesse tentato di spostare l'asse dei suoi interventi sul piano della legislazione ordinaria, quando possibile in assenza dei presupposti di necessità ed urgenza. Pareva anche, in contemporanea, che fosse stato lanciato dal Presidente del Consiglio, in risposta al richiamo da parte del Presidente della Repubblica al momento della promulgazione del decreto legge mille proroghe, un messaggio restrittivo sull'utilizzo dello strumento della fiducia e una promessa sulla redazione di decreti legge maggiormente conformi ai dettati costituzionali, cioè aventi natura coerente e omogenea nei contenuti.

Questo tentativo nel bilancio di questi primi mesi di legislatura pare sconfessato dai numeri, che vedono il governo in carica utilizzare lo strumento dei provvedimenti urgenti in percentuale ancor maggiore rispetto ai precedenti (in totale i decreti adottati sono 27, con una media di più di quattro al mese) e quello della fiducia in misura quantomeno analoga (nonostante gli ampi numeri di cui può disporre la maggioranza).

Il tempo dell'emergenza diventa così ormai consuetudine nell'attività legislativa, in cui sostanzialmente si trasfonde, e scandisce assorbendoli i tempi di un Parlamento che solo a tratti riesce a trovare degli spazi di autonomia legislativa.

Ma non è solo questo particolare, relativo alla tipologia dell'iniziativa governativa, che connota (in continuità ancor maggiore con il passato) la legislatura.

Anche nella fase successiva dei lavori parlamentari veri e propri, si vede che i correttivi sui provvedimenti vengono inseriti a senso unico: tutti i provvedimenti ad oggi approvati (tranne uno) hanno infatti visto modifiche solo in prima lettura, e quasi sempre in commissione. Se la fase di modifica si concentra nella prima Camera di assegnazione, questo comporta come conseguenza, nel caso della conversione dei decreti, che i tempi costituzionali lasciano alla seconda lettura solo pochi giorni.

Si tratta della prassi, analogamente non nuova, del cosiddetto monocameralismo di fatto.

Appartiene alla fase dei lavori parlamentari anche un altro fenomeno, quello dei decreti omnibus, su cui si è soffermato con ripetuti richiami il Presidente della Repubblica, sollecitando in proposito i Presidenti delle Camere.

Poiché i lavori parlamentari vengono sostanzialmente assorbiti dai decreti legge, questi provvedimenti sono considerati lo strumento elettivo per introdurre disposizioni normative, e come in una sorta di corto circuito l'attività parlamentare si esprime in via quasi esclusiva attraverso emendamenti che introducono elementi spesso estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario.

Il governo ci mette inoltre qualche volta del suo: basta vedere due tra gli ultimi decreti legge approvati, i numeri 51, con **"Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale"** (n. 1151) e 57, relativo a **"Misure urgenti per gli enti territoriali, nonché per garantire la tempestiva attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per il settore energetico"** (n. 1183). Entrambi, assegnati per il primo esame alla Camera alle medesime commissioni (affari costituzionali e bilancio), appaiono già ab origine costruiti da un insieme eterogeneo di interventi.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare. La stagione delle riforme al via

Per il primo è lo stesso relatore che nel presentare i 14 articoli spiega come il decreto “risponde alla necessità di intervenire urgentemente in tre diversi ambiti: stabilire misure volte a garantire l'efficienza dell'organizzazione degli enti previdenziali pubblici, nonché delle fondazioni lirico-sinfoniche; provvedere alla proroga e alla definizione di termini di prossima scadenza al fine di garantire la continuità e l'efficacia dell'azione amministrativa in materia sanitaria e fiscale, nonché l'occupazione nel settore del salvamento acquatico; stabilire misure che assicurino l'effettività delle politiche di solidarietà sociale.”. Va detto che l'opposizione non ha mancato di rilevare subito la natura omnibus del provvedimento, ma anche, a suo parere, la mancanza dei necessari requisiti di necessità e urgenza.

La natura eterogenea dei provvedimenti viene inoltre a riflettersi sulla stessa fase emendativa, che si amplifica nei numeri e nei contenuti (si consideri che per 14 articoli sono stati presentati quasi 400 emendamenti) e rende difficile la fase di valutazione delle ammissibilità. Delle due l'una, come è stato replicato in risposta ai severi giudizi di ammissibilità espressi sugli emendamenti dal presidente della commissione: “trattandosi di un decreto-legge che è stato definitivo come «*omnibus*» riesce difficile applicare il criterio dell'estraneità di materia richiamato dal presidente. Ritiene quindi che le alternative siano essenzialmente due: o il Governo adotta decreti-legge omogenei nel loro contenuto, come peraltro richiede la giurisprudenza costituzionale, e dunque quello all'esame delle commissioni riunite andrebbe ritirato, oppure, in presenza di decreti-legge di contenuto eterogeneo, il criterio della estraneità per materia delle proposte emendative non può essere interpretato in maniera così rigida.”

Il secondo decreto, il numero 57, consta invece di soli quattro articoli, ma contiene: all'articolo 1, disposizioni urgenti rivolte alle regioni a statuto ordinario sia in materia sanitaria sia in materia di disavanzi del bilancio regionale autonomo; all'articolo 2, disposizioni dirette a garantire la tempestiva attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza, in particolare tese ad assicurare la parità tra i sessi nelle gare pubbliche di appalto e a favorire l'edilizia universitaria; all'articolo 3, misure urgenti nel settore energetico.

Il disegno di legge di conversione risulta solo assegnato, perché il governo, attraverso a sua volta un emendamento, ne ha appena chiesto la confluenza quasi integrale nel provvedimento gemello: confluenza “quasi integrale”, perché non è stato inserito un articolo, quello in materia di realizzazione di nuova capacità di rigassificazione, che prenderà quindi un suo iter parlamentare separato. L'argomento non avrebbe consentito di superare il vaglio di ammissibilità per materia.

Sempre alla fase dei lavori parlamentari appartiene anche la questione della fiducia con riferimento ai decreti legge: il problema è antico, ma come è stato evidenziato da ultimo in aula dalle opposizioni, è anche questo peggiorato. I numeri anche qui parlano: sono 18 i voti chiesti da questo governo, due solo nell'ultima settimana (sulla prima approvazione del decreto pubblica amministrazione e per la approvazione definitiva del decreto siccità).

Tornando ai numeri, per cercare di valutare le linee di fondo della politica legislativa, vediamo che se i decreti legge emanati sono più di venti, sono invece ad oggi meno di dieci le leggi ordinarie approvate (escludendo la legge di bilancio e le ratifiche di atti internazionali). In tre casi ci troviamo di fronte all'istituzione di commissioni parlamentari d'inchiesta (**commissione antimafia**, sul **femminicidio** e alla violenza di genere, sulle **attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti** e su altri illeciti ambientali e agroalimentari), negli altri si tratta delle norme in materia di **procedibilità d'ufficio** e di arresto in flagranza,



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare. La stagione delle riforme al via

delle disposizioni in materia di **equo compenso delle prestazioni professionali** e della **delega per la riforma delle politiche in materia di terza età**.

In questi ultimi due mesi si è cercato, attraverso un significativo pressing dei lavori parlamentari, di semplificare il vasto quadro dei decreti legge in corso di conversione.

Sono infatti stati portati a definitiva approvazione, tra la fine di aprile e il mese di maggio, in ordine di tempo: il decreto sulla **protezione temporanea** per le persone provenienti dall'Ucraina (numero 16), il decreto per l'attuazione del **PNRR** e del **PNC** e per l'attuazione delle politiche di coesione (numero 13), il decreto sul contrasto all'**immigrazione irregolare** (numero 20), il decreto in tema di **strumenti finanziari in forma digitale** (n. 25), il decreto **bollette**, quello più contrastato e che ha vissuto un rinvio in commissione per stralciare alcuni emendamenti ritenuti ad un più approfondito esame non coerenti (numero 39), e per finire il decreto per la realizzazione del **collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria** (numero 35).

Nel frattempo sono però arrivati nuovi decreti: oltre a quelli che abbiamo già visto (i numeri 51 e 57), alcuni ampiamente annunciati, come il **decreto lavoro** ("Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro"), il numero 48 attualmente nelle fasi conclusive in commissione e atteso in aula al Senato nella settimana del 12 giugno (n. 685), il decreto numero 44, in materia di **pubblica amministrazione** e prima ancora il numero n. 39, "Disposizioni urgenti per il contrasto della **scarsità idrica** e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche", appena stato approvato in via definitiva dalla Camera.

Prendiamo l'iter di quest'ultimo provvedimento, che è abbastanza paradigmatico per vedere come si svolgono "normalmente" i lavori nel caso dei decreti legge, soprattutto quelli di un certo spessore e dove non sono in discussione temi politicamente divisivi.

L'esame preliminare in commissione è stato lungo (40 giorni): ad un ampio ciclo di audizioni è seguita una fase di contrattazione che ha portato a riformulazioni, ritiri e trasformazioni in ordini del giorno degli emendamenti presentati. Le votazioni si sono così potute concentrare in pratica in due sedute molto intense, e il passaggio in aula è stato rapido. Anche il governo ha presentato un suo emendamento in commissione, proprio sull'articolo 1 che istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una cabina di regia per la crisi idrica, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, con funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio per il contenimento e il contrasto della crisi idrica, per integrare la composizione con il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (o con un Presidente di Regione o Provincia autonoma da lui delegato), accogliendo una richiesta proveniente dalle regioni.

Anche il **decreto n. 44, "Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche"** (n. 1114) fino a un certo punto pareva seguire la stessa dinamica. Proprio all'ultimo miglio in commissione, questa volta alla Camera, è però deflagrato uno scontro tra maggioranza e opposizione.

Dopo aver esaurito gran parte degli emendamenti presentati sono infatti arrivati ben sette emendamenti del governo, e tutti di un certo spessore. Uno in particolare è però diventato oggetto di un ampio dibattito, anche politico. L'emendamento, come illustrato dal presidente della commissione, nonché relatore, introduceva "alcune modifiche al decreto-legge n. 76 del 2020, finalizzate da un lato – in attesa di una complessiva revisione della



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare. La stagione delle riforme al via

disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile –a superare le problematiche connesse al cosiddetto «blocco della firma» da parte del personale dirigenziale della PA e, dall'altro, a meglio disciplinare il controllo concomitante esercitato dalla Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, della legge n. 15 del 2019, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, effettuato su richiesta del Governo.”

Nonostante le polemiche (che hanno lambito anche il piano istituzionale), l'emendamento è stato approvato e il decreto è stato portato in aula dove è stata posta la questione di fiducia. Il testo è stato approvato il 7 giugno: ora manca solo la ratifica del Senato, che arriverà a breve.

Mancano all'appello altri due decreti, gli ultimi in ordine di tempo.

Il decreto numero 61, che prevede **“Interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023”**, è veramente figlio dell'emergenza vera, quella della devastazione causata dall'alluvione in Emilia Romagna. Tra l'approvazione in Consiglio dei Ministri e l'arrivo in gazzetta nonostante l'urgenza è passata però più di una settimana, probabilmente a causa della complessità e vastità degli interventi che il provvedimento deve contemplare. L'assegnazione questa volta è toccata alla Camera (n. 1194).

L'ultimo veramente non ha ancora il numero, perché è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 7 giugno, e prevede **disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da attività dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano**. Da quanto riportato dal comunicato stampa, “Il decreto, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 37 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, contiene una serie di disposizioni la cui approvazione si rende necessaria a fronte di atti normativi dell'Unione europea o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea ovvero dell'avvio di procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia che comportano obblighi statali di adeguamento. In particolare, il provvedimento mira ad agevolare la chiusura di 8 procedure di infrazione, di 7 casi di pre-infrazione e di un caso di aiuto di Stato, nonché ad adeguare l'ordinamento nazionale a 4 regolamenti e una direttiva.” L'intervento in questione mira forse anche a colmare un ritardo che sta interessando il calendario di presentazione delle due leggi, europea e di delegazione europea.

Il trend generale come si vede non cambia, e il Parlamento si trova ancora prevalentemente impegnato in primo luogo sui provvedimenti del governo, e con le solite modalità.

Una novità di questo periodo arriva però dall'accelerazione impressa dal governo sul fronte dei suoi **provvedimenti ordinari**.

E' infatti recente l'avvio dell'iter di due dei disegni di legge governativi di riforma più rappresentativi del programma politico: il disegno di legge di **attuazione dell'autonomia differenziata** delle regioni a statuto ordinario al Senato (n. 615) e la delega fiscale alla Camera (n. 1038).

Le due riforme procedono quasi in parallelo: il disegno di legge di delega fiscale è solo in leggero anticipo poiché è già scaduto il termine per la presentazione degli emendamenti.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare. La stagione delle riforme al via

L'esame del disegno di legge sull'autonomia differenziata è iniziato in commissione affari costituzionali al Senato il 3 maggio, inizialmente in abbinamento con un secondo disegno di legge (n. 273) a firma di un senatore Martella (PD), e dal 23 maggio con il disegno di legge di più ampia sottoscrizione del gruppo PD (e presentato ad inizio legislatura, il 13 ottobre), ma a prima iniziativa del senatore Boccia (n. 62). Si ricorda che quest'ultimo era stato Ministro per gli Affari regionali e in tale veste aveva curato la proposta dell'allora governo (n. 62). Mentre il primo testo, quello governativo, si muove su 10 articoli e il secondo su sei, l'ultimo è più snello, proponendo solo due articoli, uno per la definizione delle disposizioni alle quali lo Stato deve attenersi nella sottoscrizione delle intese e uno con le norme procedurali.

I relatori indicati per seguire l'iter sono due (appartenenti alle due forze di maggioranza più rappresentative).

Data la complessità del provvedimento, come evidenziato dal Presidente della commissione, si è ritenuto opportuno lo svolgimento di un ciclo di audizioni, che sono partite da martedì 23 maggio, iniziando con i soggetti istituzionali. L'elenco degli auditi è partito dai Presidenti e rappresentanti tecnici delle regioni storicamente e politicamente più direttamente interessate al procedimento, ed ha visto ovviamente anche il coinvolgimento della Conferenza delle Regioni.

Il ciclo è (quasi) terminato il 6 giugno, con l'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio: quasi terminato perché diversi gruppi hanno chiesto di acquisire ulteriori elementi informativi proprio dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, entro il 19 giugno.

La fase consultiva, se è formalmente terminata in commissione affari costituzionali, potrebbe però riemergere (anche se al momento non sembrano esservi i presupposti) con diverse sembianze. In commissione Bilancio, durante l'esame in sede consultiva sul provvedimento è stato chiesto da parte delle opposizioni lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sui profili finanziari dell'autonomia differenziata, con particolare riferimento alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Si afferma infatti che il disegno di legge "determinerà un aumento degli squilibri con profili estremamente critici rispetto alle differenti situazioni di regioni che presentino una minore o maggiore compartecipazione del gettito. Occorre affrontare compiutamente l'analisi dei profili finanziari anche in relazione al quadro europeo e alla cornice di natura fiscale, al fine in primo luogo di poter intervenire in senso migliorativo su ogni aspetto di una tale proposta di riforma in relazione al tema centrale dei servizi ai cittadini."

Fin da subito anche nella commissione di merito si è registrata un'importante dialettica, finalizzata soprattutto sui profili finanziari. Il presidente ha però spostato il tema sul diverso piano delle regole e delle procedure, affermando che "il disegno di legge in esame si limita a prevedere la cornice procedimentale entro la quale dovrà essere gestito il trasferimento di competenze alle Regioni." Quindi "Ulteriori valutazioni, anche sugli oneri finanziari, saranno effettuate al momento della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)."

Ora inizierà la discussione generale sul testo base adottato, il numero 615, ma è già stato fissato per il 22 giugno il termine per presentare emendamenti.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare. La stagione delle riforme al via

Per la **delega fiscale** l'esame è partito poco prima, il 20 aprile. Qui i disegni di legge abbinati sono due e come per l'altra riforma i relatori sono due, espressione delle due forze di maggioranza più rappresentative.

Il disegno di legge di iniziativa parlamentare presenta la firma dell'onorevole Marattin (accanto al collega Costa), che aveva rivestito nella scorsa legislatura la funzione di presidente della commissione finanze, che aveva esaminato (dopo lo svolgimento di un'ampia indagine conoscitiva) e approvato (dopo un tormentato iter) il disegno di legge di delega per la riforma del sistema fiscale presentato dal Governo all'epoca in carica. E infatti il testo riproduce integralmente il risultato di quel lavoro parlamentare, che la fine anticipata della legislatura non aveva consentito di concludere.

Questo disegno di legge affronta peraltro tematiche sostanzialmente analoghe a quelle previste nel testo di iniziativa del governo. Rispetto a quest'ultimo vengono però trattate anche la materia catastale e dei tributi di regioni ed enti locali, mentre non affronta la riforma dei giochi, la disciplina doganale e i profili attinenti alla revisione dello Statuto dei diritti del contribuente e al contenzioso.

In apertura dei lavori è stata sollevata la circostanza considerata inconsueta della nomina in qualità di relatore del presidente di una diversa commissione parlamentare (nel caso specifico l'onorevole Gusmeroli), segnalando la "scarsa eleganza istituzionale di una simile scelta, per quanto pienamente legittima dal punto di vista regolamentare".

Anche su questo provvedimento si è svolto un ampio ciclo di audizioni (partito il 4 maggio). Con l'adozione il 18 maggio del testo base sono stati fissati i termini per gli emendamenti. Questi sono arrivati in un numero significativo, degno di una manovra finanziaria (circa 650), tant'è che il presidente della commissione ha anticipato la possibilità di procedere alla segnalazione degli emendamenti ritenuti prioritari, sia in considerazione dell'elevato numero delle proposte, ma anche per agevolare un rapido arrivo in aula del provvedimento. Anche su questo modo di procedere, peraltro, non vi è totale condivisione, in quanto taluno si è dichiarato "contrario alla segnalazione degli emendamenti prioritari, non essendovi tempi di esame così stringenti da giustificarla". Ma i tempi potrebbero essere considerati stringenti per il fatto che si vorrebbe lasciare la possibilità di esame ad entrambe le Camere, per arrivare all'approvazione definitiva questa volta veramente dopo due passaggi effettivi.

Il provvedimento risulta infatti inserito nel programma dei lavori dell'aula per il mese di luglio, e quindi l'intenzione del governo è quella di chiudere la prima lettura prima dell'estate.

Accanto a questi, hanno preso il via anche altri provvedimenti del governo, tutti per ora all'esame del Senato, che a quanto pare è stato scelto come ramo preferenziale di prima lettura: il disegno di legge sulla **competitività dei capitali** (n. 674), sulla revisione degli **incentivi alle imprese** (n. 571), sul divieto di produzione e di immissione sul mercato di **alimenti e mangimi sintetici** (n. 651), sulle disposizioni sanzionatorie in materia di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e **uso illecito di beni culturali o paesaggistici** (n. 693), per finire con quello sull'istituzione del **Museo della Shoah** in Roma (n. 614 Senato), peraltro appena approvato in commissione.





Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare. La stagione delle riforme al via

A questi aggiungiamo l'avvio in seconda lettura alla Camera (n. 1134), del disegno di legge di modifica al **codice della proprietà industriale**, che è previsto in aula a giugno per l'approvazione definitiva.

Alla Camera per ora spettano gli interventi a carattere più istituzionale. È stato infatti assegnato in prima lettura il 19 maggio il disegno di legge sulla **abrogazione di norme prerepubblicane relative al periodo 1861-1870** (n. 1168). Il provvedimento abroga in maniera espressa norme di rango primario e secondario e provvedimenti amministrativi, al fine di semplificare il quadro normativo e di assicurare una maggiore certezza interpretativa delle disposizioni vigenti.

Successivamente, all'interno di quella che pare una strategia di semplificazione normativa, il Governo ha approvato un secondo intervento, questa volta sull'**abrogazione di norme prerepubblicane relative al periodo 1871-1890** (con la previsione dell'abrogazione di 6.481 norme adottate nel periodo) e ulteriori abrogazioni di norme relative al periodo 1861-1870.

Ma a dimostrazione dell'avvio di una importante stagione riformatrice ordinaria da parte del governo, vanno anche ricordati tutti gli altri disegni di legge che sono in arrivo, approvati dal Consiglio dei ministri ma non ancora presentati in Parlamento.

Abbiamo così il disegno di legge delega per la **semplificazione dei procedimenti amministrativi** e misure in materia farmaceutica e sanitaria, il disegno di legge sul **Mady in Italy** (collegato agli esiti dell'indagine conoscitiva in tema appena conclusa dalla commissione attività produttive della Camera), il disegno di legge in materia di **lavoro**, il disegno di **legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022** e, da ultimo arrivati dal Consiglio dei ministri del 7 giugno, il disegno di legge disegno di legge sul **contrasto alla violenza sulle donne** e contro la violenza domestica e il disegno di **legge delega in materia di florovivaiismo**.

Mentre per il disegno di legge sulla concorrenza basti dire che il ritardo della presentazione alle Camere (l'approvazione in Consiglio dei Ministri risale infatti al 20 aprile) può essere letto come sintomo a conferma della difficoltà di elaborazione di tale tipologia di legge da parte del governo, per gli altri provvedimenti in mancanza del testo ufficiale vediamo qualche descrizione sui contenuti ricavata dal comunicato stampa del governo.

Il disegno di legge sul Made in Italy si presenta come un intervento organico, con la finalità di "sostenere lo sviluppo delle produzioni nazionali d'eccellenza e promuovere la tutela e la conoscenza delle bellezze naturali, del patrimonio culturale e delle radici culturali nazionali, in Italia e all'estero, alla valorizzazione dei mestieri e al sostegno dei giovani". Nell'ambito delle filiere strategiche nazionali si prevedono misure a favore delle imprese, come l'istituzione del Fondo nazionale per il Made in Italy, per l'attrazione di capitali e la realizzazione di investimenti governativi diretti e indiretti, oltre al rifinanziamento o la rimodulazione d'incentivi specifici; nell'ambito dell'istruzione e formazione si prevede l'istituzione del Liceo del "Made in Italy", l'istituzione della Fondazione "imprese e competenze, il nuovo "tutoraggio" (con il quale i datori di lavoro privati potranno stipulare con i lavoratori pensionati contratti di durata massima di 24 mesi finalizzati a svolgere tutoraggio a favore dei giovani neo-assunti). Viene poi istituita la giornata nazionale del Made in Italy e si introducono misure finalizzate alla promozione, valorizzazione e tutela del patrimonio culturale e del turismo e alla tutela dei prodotti, mirando ad assicurare la riconoscibilità e la provenienza dei prodotti italiani (anche sul piano penale).





Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare. La stagione delle riforme al via

Molto interessante è la delega per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e misure in materia farmaceutica e sanitaria, che “ha l’obiettivo di migliorare la qualità e l’efficienza dell’azione amministrativa, ridurre gli oneri regolatori e gli adempimenti amministrativi gravanti su cittadini e imprese e accrescere la competitività del Paese.” Si tratta di un intervento che rientra tra i provvedimenti funzionali al conseguimento, previsto per il 31 dicembre 2024, della Missione M1C1-60 del Piano nazionale di ripresa e resilienza, con particolare riguardo alla Riforma 1.9, relativa della pubblica amministrazione, che richiede l’attuazione della semplificazione e digitalizzazione di 200 procedure critiche, che interessano direttamente cittadini e imprese. I settori in particolare interessati attengono al turismo, alla disabilità, alla prevenzione incendi, alla pubblica amministrazione (con la semplificazione di 50 procedure nell’ambito dei certificati di stato civile online, delle notifiche digitali, dell’identità digitale e della certificazione delle liste di leva) e alla salute.

Anche le misure previste dal disegno di legge in materia di lavoro (approvato il 1° maggio in Consiglio dei Ministri in parallelo con il decreto legge) contemplano interventi con ricadute importanti su vari ambiti: assunzioni di persone con disabilità, somministrazione di lavoro, prestazione di cassa integrazione, periodo di prova, ambiti territoriali sociali per l’attuazione del LEPS e degli interventi del PNRR, controllo e verifica dell’INPS e infine ricongiunzione ai fini previdenziali dei periodi assicurativi e di dilazione dei debiti contributivi.

Veniamo ora agli ultimi due provvedimenti approvati, in ordine di tempo.

Con le disposizioni per il contrasto alla violenza sulle donne e contro la violenza domestica si intende intervenire per velocizzare le valutazioni preventive sui rischi che corrono le potenziali vittime di femminicidio o di reati di violenza contro le donne o in ambito domestico, rendere più efficaci le azioni di protezione preventiva, rafforzare le misure contro la reiterazione dei reati a danno delle donne e la recidiva e migliorare la tutela complessiva delle vittime di violenza. Appare significativamente positiva l’affermazione circa la volontà di recepire in tale intervento non solo le istanze più urgenti emerse nell’ambito dell’Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e gli orientamenti della procura generale della Corte di Cassazione in materia, ma soprattutto le osservazioni contenute nella relazione finale della “Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere”.

L’obiettivo della delega al Governo in materia di florovivaismo è invece “quello di realizzare un quadro normativo coerente e organico in materia di coltivazione, promozione, commercializzazione, valorizzazione e incremento della qualità e dell’utilizzo dei prodotti del settore florovivaistico e della filiera collegata.”

Si prevedono sia la necessità di una disciplina dell’articolazione della filiera che comprenda le attività agricole e quelle di supporto alla produzione, sia una definizione puntuale dell’attività agricola florovivaistica. Al fine dell’individuazione delle misure di indirizzo del settore, è previsto un coordinamento nazionale con l’elaborazione, con cadenza quinquennale, di un Piano quale strumento programmatico e strategico per avviare azioni innovative per la comunicazione e la promozione dei prodotti, per la competitività e per lo sviluppo delle aziende florovivaistiche. Si prevede inoltre l’istituzione di piattaforme logistiche per macroaree (nord, centro, sud e isole) al fine di garantire la



distribuzione/movimentazione della produzione del settore florovivaistico verso l'Unione europea e i Paesi terzi.

Una parte è dedicata alla definizione delle figure professionali che operano nel comparto florovivaistico, compresi i settori del verde urbano e periurbano, i parchi e i giardini storici, prevedendo il loro inquadramento nel sistema di classificazione delle professioni dell'ISTAT e, soprattutto, si collega tale definizione al circuito degli ITS Academy, attraverso l'attivazione di ulteriori percorsi formativi.

Tra le **iniziative parlamentari** diamo ora uno sguardo sia a quelle nuove più interessanti che a quelle già avviate che mostrano di avere l'interesse delle commissioni, circostanza questa evidenziata ad esempio dal fatto che si sta svolgendo un ciclo di audizioni.

Prima di tutto è doveroso citare i provvedimenti che hanno superato un passaggio parlamentare. Al Senato troviamo il disegno di legge in materia di **circonvenzione di persone anziane** (riproposizione di un provvedimento della precedente legislatura, ora assegnato alla Camera con il n. 1164), il disegno di legge in materia di **assunzione di informazioni dalle vittime di violenza domestica e di genere** (già in corso di esame alla Camera con il n. 1155), il disegno di legge costituzionale di **modifica all'art. 33 della Costituzione** in materia di attività sportiva (che sta veleggiando così rapidamente verso la seconda deliberazione definitiva alla Camera con il n. 715-B), il disegno di legge sulle celebrazioni per il **centesimo anniversario della morte di Giacomo Matteotti** (già in corso di esame alla Camera con il n. 1178 e in vista di una rapida approvazione definitiva). Alla Camera è invece stato approvato in via condivisa il disegno di legge sulle disposizioni concernenti la definizione di un **programma diagnostico per l'individuazione del diabete di tipo 1 e della celiachia nella popolazione pediatrica** (che è stato assegnato al Senato con il n. 727).

Guardando all'attività in corso, la novità più rilevante di questo periodo arriva sicuramente dalla commissione affari costituzionali del Senato, dove è terminato il lavoro del comitato ristretto ed il 6 giugno è stato adottato il testo unificato sulle **modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56, per l'elezione dei sindaci metropolitani e dei presidenti di provincia e per il riordino delle funzioni amministrative delle città metropolitane e delle province** (n. 57).

Ricordo che le proposte in partenza erano ben nove, d'iniziativa di tutto l'arco politico.

La relatrice ha consegnato il testo alla commissione sottolineando che "nel corso del dibattito sono emersi interessanti spunti di approfondimento, in particolare su questioni tecniche, per le quali è stato prezioso il supporto del Ministero dell'interno", e formulando l'auspicio che anche in seduta plenaria possa esserci un confronto ampio e costruttivo, come nella sede ristretta.

Per ora è solo stato adottato il testo: per quanto riguarda i tempi per la discussione generale e i termini per presentare gli emendamenti la decisione sarà presa la settimana prossima. Sotto il titolo "Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizioni relative agli Enti Locali", come recita il primo dei 15 articoli, precisa che il provvedimento "detta disposizioni in materia di funzioni, organi di governo e sistema elettorale delle province e delle città metropolitane, in attuazione degli articoli 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione". Vengono così conseguentemente abrogati i commi da 19 a 22, da 24 a 43, da 54 a 56, da 58 a 88 dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare. La stagione delle riforme al via

Solo avviato è invece l'esame di un disegno di legge in materia di **indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci** (n. 356), che in particolare si propone di apportare modifiche a quanto disposto dalla legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021) in materia di indennità dei sindaci e degli amministratori locali.

Nella stessa commissione è iniziato anche l'esame di un disegno di legge di modifica questa volta alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, in materia di **istituzione delle circoscrizioni Sicilia e Sardegna per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia**. Dovrebbe essere questo il primo di una serie (come è accaduto per le modifiche alla legge n. 56/2014) ad iniziativa di diverse forze politiche. L'intento sarebbe di concludere l'esame in tempo utile per le elezioni europee del 2024.

Dalla gemella commissione della Camera la novità è invece data da un provvedimento che, nonostante non fosse condiviso all'unanimità, nel giro di un mese ha superato tutti gli step, concludendo l'esame degli emendamenti: si tratta del disegno di legge in materia di **perseguibilità del reato di surrogazione di maternità commesso all'estero da cittadino italiano** (n. 342), che è atteso a breve in aula.

Sarebbe atteso a breve in aula anche il disegno di legge in materia di **prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo, del cyberbullismo e di misure rieducative dei minori** (n. 536), per il quale il 30 maggio è stato adottato il testo base, presentato dopo due mesi di comitato ristretto come frutto di un lavoro condiviso, e quindi foriero di rapida approvazione. Interessante il fatto che sia prevista tra le altre disposizioni una delega al governo per l'adozione di disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyber bullismo.

Con un occhio al calendario (per il mese di giugno) e al programma dei lavori (fino a luglio) della Camera, dove si registra la maggiore vitalità nel campo delle proposte parlamentari, vediamo che nelle prossime settimane è previsto l'esame anche di altri disegni di legge sui quali si sta ancora svolgendo un ciclo di audizioni.

Così per il disegno di legge per la **promozione e lo sviluppo delle start-up** e delle piccole e medie imprese innovative mediante agevolazioni fiscali e incentivi agli investimenti (107), che riprende un testo della scorsa legislatura, per i quattro disegni di legge per l'**istituzione della retribuzione oraria minima**" (141) e per il disegno di legge sulle disposizioni per la **prevenzione della dispersione scolastica** mediante l'introduzione sperimentale delle competenze non cognitive nel metodo didattico (n. 481).

Si è già svolta invece la discussione generale in aula per il disegno di legge in materia di **ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative** e istituzione del relativo albo professionale (n. 596), provvedimento che si pone appunto la duplice finalità di introdurre finalmente una disciplina organica e compiuta di queste due figure, sotto il profilo definitorio, delle funzioni e dei requisiti di accesso, e di conferire carattere ordinistico a queste due professioni, con l'iscrizione in appositi albi. Il testo rappresenta il frutto di un lavoro iniziato nel febbraio di quest'anno e condiviso in commissione con tutte le forze politiche.

Non si può affermare lo stesso per un altro disegno di legge, approdato anch'esso in aula e sul quale si è analogamente già svolta la discussione generale.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare. La stagione delle riforme al via

Si tratta del disegno di legge **delega in materia di esercizio del diritto di voto in un comune diverso da quello di residenza, in caso di impedimenti per motivi di studio, lavoro o cura** (n. 115). Inserita nel calendario dell'Assemblea in quota all'opposizione, la proposta ha avuto un iter tormentato in commissione, poiché con un emendamento del relatore la proposta è stata trasformata in una delega, cambiando quindi la natura del provvedimento. La scelta, motivata dalla complessità e delicatezza della materia, ha portato le opposizioni a evidenziare tale metodo, dopo l'abuso dello strumento dei decreti legge e della fiducia, come ulteriore segnale di svuotamento dell'organo legislativo.

Non è invece ancora alle viste l'arrivo in aula, ma sicuramente è oggetto di un vivo interesse in commissione il disegno di **legge quadro in materia di interporti** (n. 703), anch'esso ripresa di un'altra proposta già presentata nella passata legislatura, dove era arrivata a uno stadio piuttosto avanzato del proprio iter. Già si sono svolte almeno una quindicina di audizioni (e tra queste è stata sentita la Conferenza delle Regioni) ed è appena scaduto il termine per la presentazione degli emendamenti.

Merita una digressione più ampia il panorama dei provvedimenti all'esame della commissione agricoltura della Camera, che probabilmente favorita dal non essere troppo coinvolta nell'esame degli ultimi provvedimenti urgenti, ha potuto dedicarsi alle iniziative parlamentari.

Partiamo dalle iniziative nuove, sui temi più vari che spaziano dalla "Disciplina dell'attività di enoturismo" (804), alla "**Disciplina dell'ippicoltura**" (n. 329), alle "**Disposizioni di semplificazione della disciplina del contratto di appalto in agricoltura**" (701), alle "Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'**agricoltura contadina**" (n. 165) e alle "Modifiche al decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198, in materia di **considerazione dei costi di produzione per la fissazione dei prezzi nei contratti di cessione dei prodotti agroalimentari**, e delega al Governo per la disciplina delle filiere di qualità nel sistema di produzione, importazione e distribuzione dei prodotti agroalimentari" (n. 851).

Nuovo, anche nella tematica affrontata emersa con forza recentemente, è sicuramente il disegno di legge per il "**Conferimento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano della facoltà di adottare, per la fauna carnivora, le misure di deroga previste dalla direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche**" (167). La proposta, alla luce dei sempre più frequenti attacchi al bestiame da parte di animali pericolosi che si verificano sulle montagne del territorio alpino e prealpino, è volta "a riconoscere piena autonomia alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano per quanto riguarda la gestione, la salvaguardia e il monitoraggio dello stato di conservazione dei grandi carnivori e dei relativi habitat, attribuendo ad esse la facoltà di stabilire anche eventuali «prelievi», in deroga alla normativa vigente, qualora siano a rischio l'incolumità della popolazione locale e la pacifica convivenza con animali predatori, quali ad esempio il lupo".

Per i disegni di legge che erano già in corso di esame va detto che sulle **disposizioni per la castanicoltura** (su cui vertono 5 proposte a partire dalla n. 170) e sulle **disposizioni per lo sviluppo del settore apistico** (dove invece le proposte sono tre, a partire dalla n. 161), dopo ampio ciclo di audizioni è stato deciso di nominare un comitato ristretto, per definire un testo base per il seguito dell'esame.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare. La stagione delle riforme al via

E' invece praticamente terminato il veloce esame in commissione sul disegno di legge in tema di "Disposizioni per la promozione e lo sviluppo dell'**imprenditoria giovanile nel settore agricolo**" (n. 752).

Abbiamo solo un provvedimento, ma di un certo interesse, da segnalare in questo ambito al Senato: si tratta del disegno di legge per il **riconoscimento della figura dell'agricoltore custode dell'ambiente e del territorio e per l'istituzione della Giornata nazionale dell'agricoltura** (n. 17). Il testo riprende in gran parte un'iniziativa della precedente legislatura, che dopo un articolato esame iniziato già a dicembre è arrivato a conclusione. La sede di esame era quella redigente, e quindi il successivo passaggio in aula sarà molto rapido.

Una categoria di disegni di legge che è stata protagonista dei lavori parlamentari in questo primo scorcio di legislatura è stata quella istitutiva di commissioni di inchiesta. Mentre quelle ormai acquisite nel panorama istituzionale sono state portate a termine, ve ne sono due che affrontano invece tematiche nuove rispetto al passato e che ancora devono essere definite e per motivazioni diverse stanno incontrando delle difficoltà nel loro cammino.

Iniziamo dal disegno di legge di **istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione epidemica del virus SARS-CoV-2 e sulle misure adottate per prevenire e affrontare l'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2** (n. 384).

Il 22 maggio il disegno di legge è arrivato in aula alla Camera per la discussione generale, e lì si è fermato, sulla scorta delle polemiche che hanno accompagnato il lungo esame in commissione, dove non hanno trovato accoglimento la quasi totalità degli emendamenti presentati dalle opposizioni, anche al fine di comprendere nel raggio di azione della commissione l'operato delle regioni e degli enti territoriali. La commissione, come ha precisato la relatrice in aula, "ha l'obiettivo di fare chiarezza sui fatti accaduti durante la pandemia e di accertare la gestione dell'emergenza pandemica, anche al fine di evitare che eventuali errori compiuti nella gestione della fase pandemica stessa possano ripetersi in occasione di possibili eventi futuri di analoga portata e di analoga gravità". L'articolo 3, cuore del provvedimento, del testo indica l'elenco dei molteplici compiti assegnati alla commissione.

Le polemiche politiche hanno così portato, circostanza rara per un provvedimento legislativo, a porre in aula sia una questione pregiudiziale di costituzionalità che una questione pregiudiziale di merito, entrambe respinte.

L'esame in aula continuerà così nel corso del mese di giugno.

Avrebbe invece già superato il primo passaggio a fine marzo alla Camera, il disegno di legge per **l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla scomparsa di Emanuela Orlandi e di Mirella Gregori** (n. 622). L'iter si sta però complicando (quantomeno allungando) in seconda lettura, pur dopo il primo via libera all'unanimità. La riapertura del fascicolo in sede giudiziaria (sia ordinaria che ecclesiastica) ha suggerito infatti lo svolgimento di un supplementare ciclo di audizioni per evitare sovrapposizioni o invasioni nelle sfere di competenza rispettive, decisione questa che non è stata accolta con unanimità all'interno della commissione, evidenziando e rivendicando la diversa e politica natura della commissione di inchiesta.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare. La stagione delle riforme al via

Per finire, dedichiamo un piccolo spazio a un'altra tipologia di disegni di legge, che si ritrova con una certa frequenza nei lavori parlamentari, sia singolarmente che all'interno di più ampi interventi organici (si veda il disegno di legge governativo sul Made in Italy o quello sull'agricoltore custode dell'ambiente). Si tratta di disegni di legge volti a istituire non commissioni, bensì giornate commemorative.

Vediamo le proposte che sono in corso di esame, iniziando dal Senato.

Qui abbiamo il disegno di legge per istituire la **giornata nazionale per il diritto al divertimento in sicurezza** (n. 282), che è stato già rapidamente approvato in commissione. Si tratta di riconoscere l'8 dicembre di ogni anno come giornata per il diritto al divertimento in sicurezza, specialmente al fine - dichiarato all'articolo 1 - di commemorare le sei vittime decedute in occasione della tragedia di Corinaldo, avvenuta in data 8 dicembre 2018 in provincia di Ancona, sensibilizzando i cittadini sul tema. Tale giornata non determinerebbe gli effetti civili di cui alla legge n. 260 del 1949, che stabilisce quali giorni siano considerati festivi a livello nazionale e locale. S'intende invece promuovere varie manifestazioni, cerimonie e iniziative, anche in ambito scolastico.

Anche altri due provvedimenti, quello per l'istituzione della **Giornata nazionale della consapevolezza sulla morte perinatale** e infantile (n. 444) e quello per l'istituzione della Giornata nazionale per la **prevenzione veterinaria** (n. 226) sono già in fase avanzata di esame, con la presentazione degli emendamenti.

Alla Camera è invece iniziato l'esame del disegno di legge per l'istituzione della **Giornata nazionale della scrittura a mano** (n. 758).

Diverso sarebbe stato il caso dei disegni di legge finalizzati a **ripristino della festività nazionale del 4 novembre quale Giornata dell'Unità nazionale, delle Forze armate e dei veterani**.

Consci però degli effetti di tale scelta, dopo un esame in comitato ristretto sui vari testi è stato adottato un testo unificato per celebrare, il 4 novembre, non più solo l'unità nazionale, ma anche le Forze armate, sancendo in via formale, quindi, una ricorrenza già riconosciuta. Infatti, come rimarcato dal presidente, "sebbene vi fosse anche un orientamento favorevole al ripristino di un giorno festivo, si è preferito prevedere un rafforzamento delle celebrazioni già organizzate in quella giornata, a causa degli oneri finanziari che deriverebbero dalle maggiorazioni retributive connesse ai turni lavorativi del personale della pubblica amministrazione, ferme restando le ulteriori valutazioni sull'impatto sul PIL nazionale".

L'articolo 2 prevede quindi che istituzioni nazionali, regionali e locali e istituti scolastici organizzino cerimonie, eventi, incontri sui temi dell'unità nazionale, della difesa della Patria, nonché sul ruolo delle Forze armate nell'ordinamento della Repubblica.

La discussione non si è ancora chiusa, in quanto sono stati presentati emendamenti sia per rendere facoltative le disposizioni di cui la comma 2, sia per correggere alcuni incisi (come il riferimento a Bolzano e alle specificità storiche e territoriali, al fine di evitare, come evidenziato dal proponente l'emendamento, di urtare la suscettibilità della popolazione altoatesina di lingua tedesca, che ha una sensibilità diversa sul 4 novembre, giornata che segna la fine del primo conflitto mondiale, nel quale l'Austria è risultata sconfitta).