	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 28 e 29 settembre 2017 Laura Morandi - Provincia autonoma di Trento Attività parlamentare - Gli appuntamenti di fine legislatura
---	---	---

IL QUADRO DELLA SITUAZIONE



Questi ultimi due mesi il Parlamento è stato monopolizzato, più e meglio di prima, da due argomenti: la legge elettorale e la manovra finanziaria.

La legge elettorale è giunta al capolinea, o quasi, mentre la sessione di bilancio è ancora nel pieno della discussione.

Vediamo intanto rapidamente quanto è accaduto sulla **RIFORMA ELETTORALE**.

Il disegno di legge è arrivato in aula alla Camera dopo un travagliato cammino in commissione affari costituzionali, dove le opposizioni, ricorrendo anche alla Presidente della Camera, hanno tentato fino all'ultimo di ostacolare il testo proposto dal relatore, affermando che contraddiceva nella forma e nella sostanza gli emendamenti già approvati al primo tentativo in Assemblea nel mese di giugno. L'accordo politico siglato alla base dalle forze politiche ha però sostanzialmente tenuto anche in commissione agli emendamenti presentati (non molti, peraltro, solo circa 300).

E' quindi del 12 ottobre l'approvazione in aula alla Camera con tre voti di fiducia: sull'articolo 1 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati), sull'articolo 2 (Modifiche al sistema di elezione del Senato della Repubblica) e sull'articolo 3 (Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e dei collegi plurinominali).

Il timore dei voti segreti (si andava infatti incontro a circa 100 possibili voti segreti) aveva al dunque convinto il Governo, sollecitato dalla maggioranza trasversale che sosteneva la legge, a porre la questione di fiducia. Con una riunione lampo, convocata alle 13,30 del 10 ottobre, il Consiglio dei Ministri *"ha deliberato il proprio assenso a porre la questione di fiducia, qualora risulti necessario"*.

Interessante è la motivazione portata (anche se non formalmente) a sostegno della scelta: la fiducia usata come uno strumento regolamentare in risposta ad un'altro strumento regolamentare, cioè il voto segreto, visto alla stregua di una sorta di legittima difesa tecnica. L'importante decisione politica ha però avuto immediatamente delle ripercussioni, anche se relative, nell'aula del Senato, dove lo stesso giorno sono stati approvati due emendamenti di minoranza sulla legge europea 2017, che è stata costretta ad una ulteriore e non prevista navetta parlamentare, perdendo di fatto il parallelismo ormai consueto con la legge di delegazione europea, che è invece stata regolarmente approvata in via definitiva in soli due passaggi.

Un solo un momento di apprensione vi è stato, all'ultima votazione, quella inevitabilmente avvenuta a scrutinio segreto.

Il 13 ottobre il testo è stato così trasmesso al Senato, dove l'esame è stato velocissimo: il 17 è iniziato in commissione, dove è terminato il 23. Il giorno successivo è iniziato esame in aula ed è stata posta la questione di fiducia, questa volta su ben 5 articoli: anche sull'articolo 4 (Elezioni trasparenti) e sull'articolo 6 (Disposizioni transitorie. Entrata in vigore).

Solo l'articolo 5 (la Clausola di invarianza finanziaria) è stato votato con procedura normale.

Finalmente il 26 ottobre è arrivata l'approvazione definitiva.



Con uno scatto finale è così arrivato al traguardo anche il travagliato cammino della seconda legge elettorale di questa legislatura, che tra le altre particolarità può anche vantare un vero record personale (ben otto in totale) quanto a voti di fiducia.

Record che ha inoltre contribuito ad aumentare in maniera significativa il numero assoluto dei voti di fiducia della legislatura, che da record anch'esso ha quasi raggiunto i cento. Particolarità nella particolarità, infine, per la seconda volta nell'arco della legislatura è stata posta la questione di fiducia su una legge elettorale, per di più di iniziativa parlamentare.

Non è però ancora finita. E anche qui sarà d'obbligo la velocità.

Per la completa operatività delle norme manca infatti un ultimo, ma fondamentale, passaggio, quello previsto dall'articolo di delega: *“Per l'elezione della Camera dei deputati, il Governo è delegato ad adottare, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e dei collegi plurinominali ... Il Governo è delegato a determinare, con il medesimo decreto legislativo i collegi uninominali e i collegi plurinominali ai fini dell'elezione del Senato della Repubblica, nell'ambito di ciascuna regione. Lo schema del decreto legislativo dovrà essere trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle commissioni parlamentari competenti per materia, che si devono pronunciare nel termine di quindici giorni dalla data di trasmissione.”*

Per rispettare i tempi stretti della delega: *“In caso di mancata espressione del parere nel termine previsto il decreto legislativo può comunque essere emanato.”*

Proprio ieri il consiglio dei ministri ha approvato il decreto, che passerà immediatamente all'esame delle Camere.

Veniamo ora al secondo tema forte di questo periodo, cioè alla **MANOVRA FINANZIARIA**, che ha impegnato e sta impegnando anche ora in prima battuta il Senato.

Il primo passo di avvicinamento verso la sessione di bilancio è stato compiuto ancora il 4 ottobre, con l'approvazione in Parlamento della **nota di aggiornamento al DEF**, accompagnata da qualche piccola apprensione per la necessità di raggiungere la maggioranza assoluta. Nonostante i timori, soprattutto per i numeri del Senato, sia la risoluzione sulla Nota di aggiornamento che la risoluzione di maggioranza sulla relazione di aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio periodo sono state approvate regolarmente.

Il passo successivo è stato l'approvazione il 13 ottobre in consiglio dei ministri del **decreto legge fiscale collegato**, che da un lato è parte della manovra di bilancio per gli anni 2018-2020 e dall'altro interviene per contribuire alla correzione di conti del 2017. Il provvedimento si articolava (almeno all'inizio) su quattro direttrici: misure fiscali, misure a sostegno delle imprese, rifinanziamento delle missioni internazionali e rideterminazione dei piani di assunzione delle forze di polizia e varie esigenze indifferibili (dal rifinanziamento del fondo occupazione alla liquidazione della CRI).

A seguire e per chiudere il cerchio vi è stata l'approvazione in consiglio dei ministri il lunedì successivo (16 ottobre) del **disegno di legge di bilancio**.



Entrambi i provvedimenti sono stati assegnati in prima lettura al Senato, ma se il decreto legge è stato presentato immediatamente per la conversione, a distanza di due settimane dall'approvazione del testo della legge di bilancio non si aveva ancora notizia.

Come accade infatti ormai frequentemente la manovra è stata approvata solo nelle sue linee generali (salvo intese, come si usa dire), prendendo del tempo ulteriore anche per la definizione precisa attraverso trattative con gli attori istituzionali coinvolti (tra i quali le autonomie territoriali), trattative che peraltro stanno accompagnando il disegno di legge anche ora, durante i lavori in commissione bilancio. Non bastasse questa prassi, quest'anno poi il disegno di legge ha anche dovuto fare i conti, dandole la precedenza, con l'approvazione definitiva della legge elettorale.

Con la sua dote di 120 articoli il disegno di legge è così arrivato in Parlamento il 29 ottobre. Dopo l'esame preventivo del Presidente dell'Assemblea, che ha stralciato cinque disposizioni ritenute di natura ordinamentale, il 31 ottobre si è potuta aprire ufficialmente la sessione di bilancio.

In commissione bilancio i due provvedimenti che compongono la manovra di bilancio si sono quindi dati il cambio quasi perfettamente in sequenza: prima logicamente è stato affrontato il decreto legge, che lo scorso giovedì è stato approvato con voto di fiducia. L'esame si è svolto abbastanza serenamente: da segnalare solo un po' di errori nella fretta della presentazione del maxiemendamento in aula, che hanno costretto il Governo a delle spiacevoli correzioni in tempo reale. Il testo è passato alla Camera (n. 4147), dove è stato assegnato alla commissione bilancio che ha già iniziato i suoi lavori. Il presidente della commissione, onorevole Boccia, ha promesso che l'esame sarà terminato per il 1° di dicembre, per dare il tempo per un terzo passaggio al Senato prima della scadenza della conversione (il 15 dicembre), nell'eventualità (poco probabile) che si dovessero inserire delle modifiche.

Mentre la discussione sul decreto legge si sposta quindi alla Camera, il Senato è solo a metà della sua fatica: ora si potrà e dovrà dedicare completamente al disegno di legge di bilancio e ai suoi 4.000 emendamenti già presentati in commissione. Tutta questa settimana la commissione bilancio sarà impegnata su questo fronte, con sedute convocate ad oltranza (tre al giorno) fino a domenica. Lunedì 27 ottobre è infatti previsto da programma l'arrivo in aula, per finire anche qui con una approvazione verosimilmente con voto di fiducia. Settimana cruciale quindi, in cui arriveranno anche gli emendamenti del Governo, quantomeno per affrontare alcune delle questioni ancora aperte con la Conferenza delle regioni e all'esito del confronto con le organizzazioni sindacali in materia previdenziale.

Con l'inizio della sessione di bilancio al Senato si sono però dovuti interrompere i lavori su tutti gli altri provvedimenti. Ben poco quindi in pratica è stato esaminato altrimenti. Soltanto infatti in casi particolari e autorizzati preventivamente durante l'esame del bilancio possono essere trattati disegni di legge che possano avere eventuali conseguenze finanziarie: ad esempio quando si tratti di provvedimenti assolutamente indifferibili o per i quali la commissione bilancio con proprio parere abbia rilevato che non comportino variazioni di spese o di entrate, in ragione della loro natura ordinamentale.



Sarà quindi da guardare ancora per qualche settimana soprattutto al calendario dei lavori della Camera, che libera dagli obblighi del bilancio potrà ancora riuscire ad approvare alcuni provvedimenti ormai giunti alle ultime battute.

Con il passare dei giorni e l'avvicinarsi della fine della legislatura in questi due mesi il ritmo dei lavori ha subito una notevole accelerazione, sia in aula che in commissione. Le commissioni in particolare lavorano ormai senza soluzione di continuità, e anche quando ricevono i provvedimenti dall'altro ramo del Parlamento cercano di accelerare il più possibile per consegnare i provvedimenti all'aula e provare ad arrivare ad una approvazione definitiva.

In questo periodo si notano inoltre alcune particolarità: nella considerazione che anche una piccola modifica ad un provvedimento significa decretarne il probabile abbandono, si moltiplica la approvazione di ordini del giorno per evitare l'approvazione di emendamenti, ma tentare di correggere comunque punti che invece, in un altro momento storico, avrebbero sicuramente meritato o richiesto un ulteriore passaggio parlamentare. Aumenta poi la frequenza delle richieste volte ad ottenere l'autorizzazione ad approvare almeno i provvedimenti meno impegnativi o più condivisi direttamente in sede legislativa in commissione, saltando un'aula congestionata dai grandi temi.

Con l'approssimarsi della fine della legislatura viene inoltre amplificato rispetto al passato un espediente utilizzato di frequente soprattutto durante l'esame dei documenti di bilancio: alcuni temi oggetto di disegni di legge in itinere, che non avrebbero possibilità di giungere al termine, vengono in tutto o in parte inseriti in provvedimenti che sicuramente dovrebbero essere approvati. Così è già accaduto ad esempio per alcune disposizioni del disegno di legge sulla cannabis e del disegno di legge sull'equo compenso ai professionisti, inserite come emendamenti direttamente nel decreto legge finanziario, oppure per la riforma delle agenzie fiscali, che si vorrebbe inserire nel disegno di legge di bilancio. L'elenco è destinato ad allungarsi ancora.

Stranamente infine vi è anche un numero elevato di disegni di legge del tutto nuovi su cui ultimamente le commissioni deliberano di avviare l'esame (il cui significato potrà essere, a questo punto della legislatura, di sola testimonianza).

I PROSSIMI PROVVEDIMENTI

Vediamo ora quali potrebbero essere ancora i protagonisti di queste ultime settimane di legislatura. Sì, perché pare ormai probabile che le Camere verranno sciolte alla fine di dicembre o al massimo entro il mese di gennaio, per andare al voto entro la prima metà del mese di marzo.

E così stando le cose sono quindi veramente pochi gli spazi che rimangono per lavorare.

L'attenzione è da rivolgere soprattutto al Senato, dove si sono accumulati in lista d'attesa il numero maggiore e maggiormente importante di provvedimenti in attesa di conferma, e dove, appena terminata la sessione di bilancio ci sarà ancora del tempo a disposizione. Si tratterà di scegliere però su cosa puntare, e a questo proposito sarà determinante la decisione che verrà presa dalla conferenza dei capogruppo di fine novembre, dove sarà definito il calendario dei lavori per il mese di dicembre.



Tra tutti toccherà peraltro ad un provvedimento che non ha natura legislativa (ma non per questo meno importante) essere quasi sicuramente oggetto di esame nel mese prossimo: si tratta della modifica al **regolamento del Senato**.

Si tratta di quella che viene già comunemente definita la “autoriforma del Senato”: una piccola riforma istituzionale, partita dopo il tramonto della grande riforma all’esito del referendum costituzionale.

Messa a punto dalla giunta per il regolamento, che il 14 novembre ha dato il via libera al testo elaborato da un comitato ristretto costituito l’11 luglio scorso, l’iniziativa attende solo la ratifica dell’aula. Le modifiche proposte per semplificare i lavori del Senato sembrerebbero avere la condivisione di tutti i gruppi parlamentari e perseguono tre finalità: razionalizzazione della disciplina della discussione, misure per scongiurare la frammentazione dei Gruppi politici e strumenti di garanzia delle prerogative dell’opposizione.

In particolare, vi sono disposizioni dirette all’introduzione di norme antiframezzazione in materia di costituzione dei Gruppi parlamentari (come la previsione di decadenza dall’incarico dei componenti dell’Ufficio di Presidenza, sia dell’Assemblea sia delle Commissioni, che entrino a far parte di un Gruppo diverso da quello al quale appartenevano al momento dell’elezione) e alla valorizzazione dell’attività delle Commissioni permanenti, con particolare riguardo alla fase dell’istruttoria legislativa (nella programmazione dei lavori due settimane al mese saranno infatti riservate esclusivamente ai lavori in sede decentrata). Inoltre, nell’ottica di una sempre più stretta convergenza dei regolamenti parlamentari delle due Camere, si prevede l’attribuzione alla 11a commissione permanente anche della competenza in materia di lavoro pubblico, analogamente a quanto previsto dal regolamento della Camera dei deputati e si modifica la disciplina in materia di maggioranza nelle deliberazioni. Per il computo degli astenuti si adotta inoltre una disciplina analoga a quella prevista nell’altro ramo del Parlamento, che considera gli astenuti presenti ai soli fini del numero legale, mentre ai fini del raggiungimento del quorum deliberativo vengono computati soltanto i voti favorevoli o contrari. Con specifico riferimento ai lavori dell’Assemblea, si cerca poi di razionalizzare alcune fasi del procedimento in Aula: è previsto in particolare che la seduta dell’Assemblea sia unica, anziché suddivisa in antimeridiana e pomeridiana, e viene eliminata la possibilità di richiedere la verifica del numero legale in sede di votazione del processo verbale; viene ridotta la durata di tutti gli interventi e la validità della richiesta di voto elettronico, effettuata ad inizio seduta, viene estesa a tutte le votazioni. Inoltre, la possibilità di presentare questioni incidentali o proposte di modifica al calendario dei lavori è limitata ad un senatore per Gruppo parlamentare. Tra le modifiche dirette ad accelerare l’iter di alcuni provvedimenti vanno citate la previsione del rafforzamento della procedura di urgenza e l’introduzione di una corsia preferenziale per i disegni di legge, gli atti d’indirizzo e di sindacato ispettivo, sottoscritti da almeno un terzo dei componenti del Senato.

A seguito dell’approvazione delle modifiche proposte si valuta che i due terzi dei lavori del Senato si dovrebbero svolgere in commissione: in questa cornice va intesa ad esempio la modifica all’articolo 34 del Regolamento relativa all’assegnazione preferenziale in sede deliberante o redigente dei disegni di legge.



Se su questo intervento, come si accennava, dovrebbe esservi una sostanziale convergenza delle forze politiche, così non sarà certamente per l'altro provvedimento atteso all'esame dell'aula nel mese di dicembre. Ci si riferisce alla **modifica della legge sulla cittadinanza** (n. 2092), arrivata all'esame dell'aula il 15 giugno scorso e là rimasta. Infatti tale provvedimento, arrivato in commissione nell'ottobre 2015, è rimasto in quella sede un anno e otto mesi. Basti dire che solo il gruppo della Lega Nord aveva presentato in commissione 8.000 emendamenti. Non essendosi potuto concludere l'esame in commissione, il disegno di legge è stato portato in Aula nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati, senza relazione.

Un altro disegno di legge in predicato di essere portato all'esame dell'assemblea prima del termine della legislatura è quello relativo alle norme in materia di **consenso informato** e di disposizioni anticipate di trattamento (n. 2801), anch'esso arrivato dalla Camera solo lo scorso 20 aprile.

Anche qui si è consumata una dura battaglia in commissione, a colpi di regolamento: davanti ai tremila e più emendamenti presentati, per sbloccare la situazione si è anche tentata una strada alternativa. Con un quesito specifico al Presidente del Senato è stata infatti chiesta la possibilità di utilizzare lo strumento del cd. "Canguro" in commissione.

Il Presidente del Senato, con lettera in data 18 ottobre ha risposto che in linea generale, e nei rarissimi precedenti rinvenibili nella prassi di commissione, l'applicazione della regola in questione è stata subordinata all'assenza di contestazioni da parte della generalità dei componenti della commissione o, in alternativa, alla imminente calendarizzazione del provvedimento in Assemblea.

Le condizioni poste non si potevano però rinvenire nel caso specifico, e quindi, davanti alle circa 2700 proposte emendative rimaste e ritenendo che non vi fossero le condizioni per concludere in commissione, la relatrice ha deciso di rinunciare all'incarico, nell'auspicio che il disegno di legge già adottato come testo base dalla commissione fosse preso quanto prima in considerazione dalla Conferenza dei Capigruppo per essere discusso in Assemblea senza relazione.

Un altro provvedimento importante che potrebbe essere esaminato dal Senato è quello sulla delega al Governo in materia di **sperimentazione clinica di medicinali** nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute (n. 1324), appena approvato dalla Camera e che aspetta solo la conferma in terza lettura. Qui si tratta di un disegno di legge presentato dal Governo a inizio della legislatura. È stato un esame lungo: al Senato per oltre due anni, mentre alla Camera l'esame è iniziato presso la commissione affari sociali il 27 luglio 2016 e si è concluso lo scorso 25 ottobre. La complessità del provvedimento è data anzitutto dal suo contenuto, che affronta vari temi di grande rilevanza: dalla sperimentazione clinica dei medicinali al riordino delle professioni sanitarie, vecchie e nuove, oltre a disposizioni concernenti l'esercizio abusivo della professione sanitaria, il Ministero della salute, la sua dirigenza, e altre materie. Le impronte del lungo esame si vedono ad esempio nella soppressione dell'articolo 2 del testo originario del disegno di legge, concernente l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, perché nel frattempo è stato realizzato, attraverso l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio 12 gennaio 2017.




Un altro disegno di legge che è stato appena approvato in commissione (il 25 ottobre) nello stesso testo pervenuto dalla Camera (con la trasformazione degli emendamenti in ordini del giorno) è quello relativo alle disposizioni in materia di agricoltura e produzione agroalimentare biologica (n. 523).

Molto atteso sarebbe anche il disegno sulle **aree protette** (n. 119), attualmente all'esame della commissione in terza lettura. Qui il tutto pare però fermo solo ai buoni propositi e al 27 di settembre, quando il relatore aveva affermato *che "sul provvedimento, durante l'esame da parte della Camera dei deputati, sono state effettuate una serie di modifiche che solo in parte ritiene abbiano migliorato il testo. Tuttavia, reputa che qualora la commissione si accingesse a modificare il disegno di legge la sua sorte risulterebbe segnata, dato che i tempi della legislatura non consentirebbero quasi sicuramente una sua approvazione definitiva. Pertanto, nonostante diversi emendamenti affrontino argomenti condivisibili, invita in tale fase al ritiro di tutte le proposte emendative, esprimendo altrimenti parere contrario. Qualora a seguito dell'esame da parte della commissione bilancio si rendessero necessarie alcune modifiche al testo, si impegna peraltro a rivedere alcuni punti del provvedimento al fine di apportare eventuali interventi migliorativi."*

Nello stesso ambito materiale troviamo un altro disegno di legge importante che ha attraversato la legislatura e si trova in seconda lettura in commissione al Senato, anch'esso senza molte speranze di giungere al termine. Si tratta del provvedimento che si occupa del **contenimento del consumo del suolo** e del riuso del suolo edificato (n. 2383). L'esame è iniziato in seconda lettura nel luglio del 2016 e si è trascinato in una lunga fase istruttoria di audizioni e di confronti informali con le regioni. Fino a ottobre di quest'anno, quando i relatori hanno presentato delle proposte emendative su vari punti del disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati finalizzate a tener conto delle indicazioni raccolte. L'arrivo della sessione di bilancio ha bloccato l'esame e ormai il tempo per concluderlo è scaduto.

La commissione affari costituzionali avrebbe poi appena concluso senza modificazioni rispetto al testo della Camera l'esame del disegno di legge per la prevenzione della radicalizzazione e dell'**estremismo violento di matrice jihadista** (n. 2883). L'obiettivo del provvedimento è quello di coordinare attività ed esperienze settoriali di diversi organismi istituzionali impegnati nella prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione. Anche il Governo auspicherebbe qui una veloce e positiva conclusione dell'iter.

Ulteriore provvedimento in lista di attesa e atteso è quello sul **cognome dei figli** (n. 1628): da un anno e mezzo all'esame in commissione in seconda lettura. Anche qui il relatore *"in considerazione dell'estremo rilievo dell'intervento normativo in oggetto, volto a colmare una lacuna dell'ordinamento giuridico, come messo in evidenza anche dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 286 del 2016, e della necessità che esso possa essere approvato entro la fine della legislatura, esprime parere contrario su tutti gli emendamenti pubblicati nella seduta del 10 maggio 2017."* Stesso parere da parte del rappresentante del governo. Qui però all'interno della commissione da parte di taluno è stata manifestata una netta contrarietà e sono state espresse serie perplessità di metodo e di merito sul disegno di legge come approvato dalla Camera dei deputati, e quindi la faccenda si complica.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 28 e 29 settembre 2017 Laura Morandi - Provincia autonoma di Trento Attività parlamentare - Gli appuntamenti di fine legislatura
---	---	---

Concluso in terza lettura, senza modifiche e quindi pronto per l'approvazione finale, il disegno di legge in materia di limiti al rinnovo dei mandati degli organi del **Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)** e delle federazioni sportive nazionali (n. 361).

Hanno sicuramente pochissime possibilità di arrivare a conclusione alcuni provvedimenti, pur importanti, che sono stati approvati recentemente in prima lettura dalla Camera e solo trasmessi al Senato, come il riordino della normativa relativa alle **concessioni demaniali** (n. 2957) e la **mobilità ciclistica** (n. 2977).

E' all'esame in seconda lettura ma ad un buon punto in commissione, anche se l'esame è iniziato recentemente il 3 ottobre, il disegno di legge in materia di **interventi per il settore ittico** (n. 2914).

Il testo base è già stato adottato e sono stati presentati gli emendamenti, che si vorrebbero esaminare successivamente alla sessione di bilancio.

La commissione istruzione ha concluso senza modifiche rispetto alla Camera l'esame del disegno di legge per la **valorizzazione del Festival Umbria Jazz** (n. 2872), che è stato riassegnato in sede deliberante il 10 novembre.

Sia alla Camera che al Senato è in atto una corsa generale a terminare più provvedimenti possibili: nella migliore delle ipotesi per tentare di arrivare ad una approvazione definitiva, nella peggiore per mettere almeno un primo punto rappresentato dal passaggio in commissione. Spesso per accelerare la conclusione dei procedimenti si ritrovano affermazioni relative al fatto che gli emendamenti presentati pongono questioni fondate e, in parte, condivisibili, ma si ritiene prevalente l'interesse ad approvare definitivamente il provvedimento in questa fase della legislatura e quindi si procede comunque.

Vediamo una rapida carrellata del panorama dei provvedimenti della Camera, che però a breve dovrà occuparsi solo della manovra finanziaria, e quindi ha ancora meno spazi di agibilità rispetto al Senato.

Sarebbe quasi terminato l'esame in seconda lettura del disegno di legge quadro sui **diritti di cittadinanza delle persone sorde**, con disabilità uditiva in genere e sordo cieche, approvato molto recentemente dal Senato (n. 4679). L'ordine del giorno dell'Aula lo vedrebbe già per il 27. Il relatore in considerazione dei tempi ristretti per l'esame del provvedimento a causa della prossima conclusione della legislatura, che non consentono di svolgere un esame approfondito del testo, aveva invitato al ritiro i presentatori di tutte le proposte emendative. Stessa opinione era stata espressa dal rappresentante del governo, pur ammettendo che nel corso delle audizioni e del dibattito erano emerse alcune criticità sul provvedimento. L'iter in prima lettura dal Senato è stato infatti piuttosto lungo e complicato, ed è terminato con un testo che, se da un lato effettua un pieno riconoscimento dei diritti delle persone sorde, dall'altro lato non prevede alcuno stanziamento di risorse finanziarie. Questa sarebbe la settima legislatura, dal 1995, in cui viene presentato un testo in materia senza riuscire ad approvarlo: si tratta di allargare i diritti di cittadinanza in un campo dove il nostro Paese è tra gli ultimi in Europa ad adottare una legge.

La Commissione Cultura ha già terminato senza modifiche rispetto al Senato l'esame del disegno di legge sulla **Istituzione dell'anno ovidiano** e celebrazione della ricorrenza dei duemila anni dalla morte di Ovidio (n. 4658) pronto quindi per l'approvazione finale. Così



come sarebbe pronto anche un provvedimento molto atteso in materia di giustizia: il disegno di legge sulle disposizioni in favore degli **orfani di crimini domestici** (n. 2719).

Sempre in seconda lettura la Commissione Attività Produttive ha praticamente terminato l'esame del disegno di legge sul **funzionamento dell'Agenzia Spaziale Italiana** (n. 4510). Qui per consentire l'approvazione definitiva del provvedimento si vorrebbe richiedere la sede legislativa.

Sul disegno di legge in materia di iscrizione e funzionamento del **registro delle opposizioni** e istituzione di un prefisso unico nazionale per le chiamate telefoniche a scopo promozionale e di ricerche di mercato (n. 4619) invece le commissioni riunite trasporti e attività produttive hanno concluso l'esame, iniziato a settembre, con solo due modifiche rispetto al testo del Senato, ma vorrebbero approvare comunque il provvedimento in sede legislativa.

Ancora lontano è invece il traguardo, nella commissione affari costituzionali, per due disegni di legge accompagnati da molto clamore (benché per motivi diversi tra loro) nella loro approvazione in prima lettura al Senato: si tratta del disegno di legge sui **trattamenti pensionistici dei Parlamentari e dei consiglieri regionali** (n. 2888) e del disegno di legge sulla introduzione dell'articolo 293-bis del codice penale concernente il reato di **propaganda del regime fascista** e nazifascista (n. 2900).

Tra i provvedimenti che hanno terminato o stanno terminando il loro cammino in commissione, ma solo in prima lettura, possiamo citare poi il disegno di legge sulla **disciplina del settore termale** e istituzione della Giornata nazionale delle terme d'Italia (n. 4407), dove si è conclusa la votazione degli emendamenti, ma manca la relazione tecnica del governo. Nella stessa situazione si trova il disegno di legge sulla disciplina della qualificazione professionale per l'**esercizio dell'attività di estetista** (n. 2182), dove analogamente è terminato l'esame degli emendamenti, ma si attende la trasmissione della relazione tecnica.

Dopo un esame lungo tre anni è praticamente terminato l'esame del disegno di legge per la **promozione dell'uso condiviso di veicoli privati** (n. 2436). Per il disegno di legge sulla **realizzazione di reparti di terapia intensiva aperta** (n. 141), che invece ha avuto un iter abbastanza veloce (un anno), manca solo la relazione tecnica del Governo.

Si è concluso l'esame in commissione in seconda lettura per il disegno di legge sui **reati contro il patrimonio culturale** (n. 2864), ma l'approvazione di un emendamento ha diminuito seriamente le probabilità di conclusione. L'aula del Senato qui avrebbe però già riservato un posto per un'eventuale terza lettura in dicembre. Ancora lontano dall'approvazione in seconda lettura pare invece il disegno di legge sulle **imprese culturali e ricreative** (n. 2922), provvedimento che vorrebbe completare i numerosi provvedimenti assunti in questa legislatura in materia di formazione, cinema, spettacolo e musica, dando così una visione d'insieme, mediante il sostegno delle imprese culturali e creative.

SAPPADA

Merita infine un racconto a parte la storia, lunga e tormentata ma per il momento a lieto fine, del comune di Sappada, incappato proprio nell'ultimo miglio del suo cammino verso la regione Friuli Venezia Giulia nel mutato contesto politico conseguente all'esito dei referendum sull'autonomia appena celebrati.



Con questa proposta di legge, appena approvata in via definitiva dalla Camera, si prevede il **distacco del comune di Sappada dalla regione Veneto** e la sua aggregazione alla regione Friuli Venezia Giulia. Sappada è infatti un comune di 1.306 abitanti, passato dalla provincia di Udine a quella di Belluno nel 1852, quindi prima dell'Unità, ed è un'isola linguistica germanofona. La storia di Sappada è quindi prevalentemente legata alla provincia di Udine, che lascia nel 1852 per passare a quella di Belluno. Il comune ha inoltre mantenuto forti legami con il Friuli.

Il testo di legge trae origine da un iter procedurale molto articolato, che ha visto nella storia della comunità di Sappada diverse mobilitazioni di iniziativa popolare. Le due amministrazioni regionali, Veneto, nel 2012, e Friuli-Venezia Giulia, nel 2010, si sono espresse positivamente sul passaggio, avallato peraltro dalle province e dai ventotto sindaci dei comuni della Carnia.

Dopo il consenso pressoché unanime raggiunto al Senato in prima lettura, all'arrivo in aula alla Camera, quando ormai il cammino sembrava spianato verso un esito scontato, sono invece emersi forti dubbi sulla correttezza del percorso istituzionale, e non solo.

Il procedimento di trasferimento di un comune da una regione all'altra è regolato dall'articolo 132 della Costituzione, che prevede la richiesta degli enti locali interessati, previa approvazione della stessa con un referendum da parte della maggioranza delle popolazioni interessate e l'adozione di una legge della Repubblica, sentiti i consigli regionali coinvolti. Le disposizioni attuative della norma dell'articolo 132 della Costituzione sono contenute nella legge n. 352 del 1970.

Come affermato in aula dal relatore del provvedimento, *“Nel caso di specie, tutti i requisiti previsti dalla Costituzione sono stati rispettati.”*

Proprio alla vigilia della approvazione finale è però arrivata a smentire questa sicurezza una comunicazione del presidente del consiglio regionale della regione Veneto, con la quale si avanzavano dei rilievi proprio sul procedimento seguito.

Questa circostanza ha così costretto il disegno di legge ad un ulteriore breve passaggio in commissione affari costituzionali, dove è stato verificato e confermato che il procedimento seguito è stato corretto e completo, ai sensi dell'articolo 132 della Costituzione, ma si è anche convenuto sull'opportunità di chiedere un breve rinvio del provvedimento. Questo perché, come affermato dal presidente della stessa commissione, si potesse inviare *“una comunicazione al presidente del consiglio regionale del Veneto, nella quale, precisata la correttezza e completezza del procedimento seguito, si comunichi appunto questo rinvio affinché il consiglio regionale Veneto possa, ove lo ritenesse, pronunciarsi nuovamente sul tema entro tale data, fermo restando che c'è un consenso dei gruppi sul fatto che, a prescindere dalle determinazioni del consiglio regionale eventualmente assunte o non, mercoledì della prossima settimana si procederà con l'esame in Assemblea del provvedimento.”*

Senonché il consiglio regionale veneto nel frattempo non si è convocato. E' invece pervenuta una lettera del presidente del consiglio stesso, nella quale, da un lato, si rappresentava l'inadeguatezza del termine assegnato al consiglio regionale per deliberare e, dall'altro, si contestava nuovamente il fatto che un atto di indirizzo - una mozione - potesse essere sufficiente ai fini del requisito dell'articolo 132 della Costituzione. La



regione infatti non si sarebbe espressa a suo tempo con l'atto tipico richiesto dall'articolo 132, cioè il parere, bensì con una mozione.

Alla decisione di procedere comunque da parte della maggioranza, in aula si sono così alzate più di una voce di dissenso.

Così si afferma che il passaggio, "che alle persone sembra, così, semplicemente, un comune che passa dal Veneto al Friuli", rappresenta invece *"una valanga istituzionale che andrà probabilmente a seppellire le differenze tra regioni ordinarie e regioni speciali, finalmente."* ... *"Dal momento infatti in cui, potremo votare il passaggio, i 26 comuni che sono lungo il confine col Friuli Venezia Giulia, finalmente, seguiranno; c'è chi lo ha già fatto e chi prenderà in mano, finalmente, la volontà di farlo; Ed è una rivoluzione dal basso, un cambiamento istituzionale che porterà con sé, finalmente, forse, un cambiamento della differenza tra regioni a statuto ordinario e quelle speciali."*

L'iniziativa di procedere all'approvazione, del provvedimento è stata addirittura vista come *"una provocazione istituzionale a pochi giorni dal voto del consiglio regionale dell'atto contenente la proposta veneta al Governo per la trattativa ai fini dell'intesa di cui all'articolo 116 della Costituzione"*.


Infatti, si continua, *"L'impatto della legge non può essere sottovalutato per gli effetti negativi che produce in Veneto e negli assetti istituzionali italiani. Molti comuni vicini alle regioni speciali chiedono da tempo le condizioni fiscali privilegiate dei confinanti e la risposta non può essere il passaggio nelle regioni speciali: la conseguenza sarebbe l'impraticabile trasformazione di tutte le regioni ordinarie in regioni speciali."*

Le ragioni della contrarietà all'approvazione del disegno di legge vengono bene sintetizzate in questo intervento:

"La legge per il distacco di Sappada deve essere respinta per tre questioni fondamentali. È necessaria una legge costituzionale; la legge incide sul territorio di una regione speciale, il cui statuto deve essere approvato con legge costituzionale. La regione speciale ha un'identità speciale, riconosciuta dalla Costituzione e dagli statuti regionali, che può essere alterata con modifiche territoriali mediante distacchi o aggregazioni. Per comprendere la questione è sufficiente riflettere su un caso teorico, che è molto vicino alla realtà dei fatti: cosa succede se dieci, quindici, comuni veneti delle province di Belluno o di Vicenza votano, attraverso referendum plebiscitario, di distaccarsi dal Veneto e di aggregarsi al Trentino-Alto Adige? È evidente che la modifica territoriale altera non solo il territorio della regione speciale, modifica soprattutto la composizione identitaria, linguistica e culturale, stravolgendo la specialità fissata dalla Costituzione e dallo statuto speciale. "

Infatti, *"Se fosse sufficiente una legge ordinaria per determinare l'aggregazione di nuovi comuni alle regioni speciali, queste non avrebbero alcuno strumento per tutelare la specialità che deriva dalla Costituzione. " ... "Per queste ragioni, fino alla sciagurata approvazione al Senato della legge per Sappada, per le modifiche territoriali riguardanti le regioni speciali, si era sempre seguita la strada della legge costituzionale."*

"Secondo: manca il parere della regione Veneto. Il parere delle regioni nel procedimento previsto dall'articolo 132 della Costituzione ricopre un ruolo molto importante; infatti, tale parere ha le finalità che sono state delineate dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 334 del 2004 e n. 246 del 2010, ossia di consentire la complessiva emersione di tutti gli

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 28 e 29 settembre 2017 Laura Morandi - Provincia autonoma di Trento Attività parlamentare - Gli appuntamenti di fine legislatura
---	---	---

interessi locali implicati nell'operazione e la loro organica valutazione. In pratica, la Corte ha ribadito - e non avrebbe potuto essere altrimenti - che devono essere valutati tutti gli interessi in campo, non soltanto quelli di cui sono portatori gli abitanti dei comuni oggetto del distacco e della conseguente aggregazione.”

“Infine, terzo argomento, Sappada riceve un privilegio rispetto agli altri comuni che hanno votato per cambiare regione. Moltissimi comuni hanno chiesto con referendum di cambiare regione, molti prima di Sappada, non ci sono motivi validi per esaminare la legge per Sappada prima di quelle per gli altri comuni.”

Anche il presidente della provincia di Belluno, infine, ha tentato di richiamare l'attenzione dei parlamentari sulle conseguenze che l'approvazione del disegno di legge può generare, nel breve e soprattutto nel medio termine, sulla provincia di Belluno e sui territori veneti con la stessa confinante, aprendo un quadro di tensioni, definendo quindi la vicenda di Sappada come *“la punta di un iceberg”*.

Nonostante queste accorate e articolate eccezioni, in data 22 novembre il disegno di legge è stato approvato definitivamente e il comune di Sappada potrà passare alla regione Friuli Venezia Giulia.


ATTIVITA' CONOSCITIVE e CONSULTIVE

E' quasi terminato il supplemento di attuazione della legge sulla **riforma della pubblica amministrazione** (la legge Madia, numero 142/2016): almeno due degli schemi di decreto legislativo correttivi e integrativi hanno terminato il loro cammino sia presso il sistema delle Conferenze che presso il Parlamento. Questo per lo schema di decreto legislativo recante modifiche ed integrazioni al Codice dell'Amministrazione Digitale (Atto n. 452) e per lo schema di decreto legislativo in materia di razionalizzazione del Corpo Forestale dello Stato (Atto n. 451). Manca solo l'esame definitivo da parte del consiglio dei ministri e la successiva pubblicazione.

Rimane ancora all'esame delle due commissioni trasporti lo schema di decreto legislativo sulle Autorità portuali (Atto n. 455), in quanto la Conferenza delle regioni non ha ancora espresso la sua posizione.

C'è però una novità: si tratta dell'arrivo in Parlamento, trasmesso dal governo il 15 novembre, dello schema di decreto legislativo recante riordino delle disposizioni legislative in materia di **sistema nazionale della protezione civile** . L'atto, che ha ricevuto il n. 479, rappresenta l'attesa attuazione della legge delega sulla riforma della protezione civile, ed è stato assegnato, al Senato, alle commissioni riunite affari costituzionali e territorio, e alla Camera alla commissione ambiente. I pareri dovranno essere resi al Senato entro il 31 dicembre 2017; alla Camera entro il 1° gennaio 2018.

Le recenti consultazioni regionali referendarie hanno invece dato lo spunto per un ultimo colpo di coda alla commissione bicamerale per le questioni regionali, che nella seconda metà della legislatura è stata particolarmente attenta e attiva. Il 21 novembre la commissione ha infatti deciso la deliberazione di una **indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione** , con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 28 e 29 settembre 2017 Laura Morandi - Provincia autonoma di Trento Attività parlamentare - Gli appuntamenti di fine legislatura
---	---	---

La durata dell'indagine conoscitiva sarà ovviamente breve: tre mesi e comunque compatibile con l'eventuale conclusione della legislatura.

L'iniziativa intende approfondire, in primo luogo, gli aspetti procedurali relativi all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relativo alla cd. autonomia differenziata. *“La norma costituzionale non ha infatti trovato attuazione a livello di legge ordinaria, se non ad opera di una disposizione della legge di stabilità 2014 che prevede che il Governo si attivi nel termine di 60 giorni sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e di un richiamo contenuto nella legge delega sul federalismo fiscale.*

L'indagine intende poi, in secondo luogo, approfondire i contenuti ed i possibili sviluppi delle iniziative intraprese in proposito da tre Regioni nell'anno corrente.”

L'indagine consisterà nelle audizioni di rappresentanti del Governo, di rappresentanti degli enti territoriali, di studiosi ed esperti della materia oggetto dell'indagine, di rappresentanti della magistratura e di funzionari del Governo e degli enti territoriali con competenza sulla materia.

In questo finale di legislatura si sono infatti aperti inaspettati scenari sul tema dell'autonomia regionale, proprio a seguito del recente svolgimento dei due referendum regionali. Scenari che solo un anno fa, alla vigilia del referendum costituzionale, apparivano irrealistici.


Il tema sollevato dai referendum è stato anche l'occasione, visti i risvolti di carattere finanziario, per l'audizione da parte della commissione per l'attuazione del federalismo fiscale dei principali attori istituzionali coinvolti nel processo di attuazione del regionalismo differenziato e cioè dei presidenti delle regioni che hanno iniziato, pur con modalità diverse, il percorso istituzionale di contrattazione con il Governo (esattamente le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) e del rappresentante del governo, nella persona del sottosegretario agli affari regionali, onorevole Bressa

Prima “vittima” inconsapevole di questa nuova coscienza autonomistica è stato, come si è visto, un piccolo comune veneto.

DISEGNI DI LEGGE APPROVATI IN VIA DEFINITIVA

Per finire si riporta un rapido elenco dei disegni di legge più significativi approvati in via definitiva in questo periodo.

Alla Camera: tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato (n. 3365), modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di tutela della minoranza linguistica ladina (n. 56), disposizioni in materia di spettacolo e deleghe al Governo per il riordino della materia (n. 4652), legge europea 2017 (n. 4505), legge di delegazione europea 2016-2017 (n. 4620), contrasto al finanziamento delle ditte produttrici delle mine antipersona (n. 4096-B), norme in materia di domini collettivi (n. 4522), riconoscimento dell'inno di Mameli 'Fratelli d'Italia' quale inno ufficiale della Repubblica (n. 3951) e disposizioni per la celebrazione dei centocinquanta anni dalla morte di Gioachino Rossini (n. 4665).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 28 e 29 settembre 2017 Laura Morandi - Provincia autonoma di Trento Attività parlamentare - Gli appuntamenti di fine legislatura
---	---	---

Al Senato: modifica alla legge elettorale (n. 2352) e delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (n. 2681).

Proprio tra questi disegni di legge approvati in via definitiva arriva il primo rinvio di una legge al Parlamento da parte del Presidente Mattarella: si tratta della legge sulle misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo, che non è stata promulgata in quanto "presenta profili di evidente illegittimità costituzionale".