
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 12 – 13 giugno 2014 Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento I disegni di legge statali di interesse regionale
---	---	---

## **I DISEGNI DI LEGGE STATALI DI INTERESSE REGIONALE**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 12 – 13 giugno 2014 Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento I disegni di legge statali di interesse regionale
---	---	---

*# unariformaalmese ....*

## IL CRONOPROGRAMMA

Grande attenzione da parte degli ultimi esecutivi è riservata alla fase di predisposizione della tempistica dell'azione di governo.

Con il governo in carica la scansione temporale diventa quasi parte sostanziale e integrante delle riforme, quasi una riforma in se'. Riforme che, va osservato, vengono spesso impostate su di un duplice binario di attuazione, che a sua volta contribuisce a rafforzare l'importanza della tempistica.


Un medesimo argomento viene infatti affrontato dal consiglio dei ministri in parte attraverso lo strumento del decreto legge (con tempi certi e immediato impatto normativo), in parte attraverso lo strumento del disegno di legge delega, sul quale vengono anche scaricate in parte e successivamente le fasi di consultazione delle parti sociali e dei soggetti interessati, che in passato preludevano alla adozione vera e propria del provvedimento da parte del governo (si veda il caso del cosiddetto pacchetto lavoro e ora con ogni probabilità della preannunciata riforma della pubblica amministrazione).

Secondo il cronoprogramma del governo ad ogni mese avrebbe dovuto corrispondere una riforma (almeno impostata, se non in alcuni casi almeno approvata da parte di uno dei rami del parlamento).

Ovviamente non poteva essere vero. Ma vediamo rapidamente quale sarebbe dovuto essere questo elenco di scadenze previste:

- a **marzo** avrebbe dovuto perfezionarsi il capitolo lavoro: in effetti a metà maggio la parte di riforma (quella sul lavoro a termine) adottata con decreto è diventata legge, ma il disegno di legge delega che rivede tutto il settore dei contratti di lavoro è all'esame della commissione lavoro del Senato in prima lettura, ancora non sono iniziate le votazioni e verosimilmente potrà essere approvata dopo l'estate;
- **aprile** sarebbe stato il mese dedicato alla riforma della pubblica amministrazione: siamo a giugno e con ogni probabilità sarà il consiglio dei ministri prossimo, quello del 13, che vedrà l'approvazione della riforma in due tempi (decreto legge per le norme di risparmio e legge delega per le norme di programmazione), con le relative scadenze;
- a **maggio** sarebbe stato il turno della riforma del fisco: anche qui sarà probabilmente il consiglio dei ministri del 13 giugno a predisporre il primo schema di decreto attuativo di semplificazione della legge di riforma fiscale approvata dal precedente governo;
- A **giugno** toccherebbe alla giustizia: il 27 del mese sarebbe previsto l'arrivo in consiglio dei ministri il pacchetto dei provvedimenti sul tema.

Discorso a parte merita il capitolo delle riforme istituzionali, lanciate come prima e indispensabile riforma, "la riforma" per definizione. In questa sede, confidando nella programmazione del governo, avremmo appunto dovuto esaminare il disegno di legge di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 12 – 13 giugno 2014 Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento I disegni di legge statali di interesse regionale
---	---	---

**riforma del bicameralismo e del titolo V** nel testo approvato sia dalla commissione affari costituzionali del Senato che dall’aula al primo dei quattro passaggi previsti (n. 1429).

Il calendario della commissione affari costituzionali prevedeva infatti ritmi di lavoro serrati: da due o tre sedute al giorno dedicate (anche in notturna, quindi), con l’adozione del testo base e la fissazione dei termini per la presentazione degli emendamenti il giorno 29 aprile.

Invece siamo ancora in commissione e non si è ancora vista neppure una votazione sugli oltre 5.000 emendamenti presentati che, come ha osservato il ministro per le riforme, sono un po’ troppi “per consentire un esame approfondito e non confuso”.

Dopo una faticosa ricerca del testo base (come prevedibile il 6 maggio la scelta è caduta sul disegno di legge presentato dal governo) e dopo ben quattro successivi rinvii del termine per la presentazione degli emendamenti, i nodi politici sottostanti sono ancora in gran parte da sciogliere.

Due sono infatti i punti cruciali: la composizione del senato (e quindi l’elezione, diretta o indiretta, e se indiretta, con quale modalità) e le potestà da riservare alle regioni.

Su entrambi si stanno svolgendo trattative tra componente governativa (in persona del ministro per le riforme), componente parlamentare (relatori innanzitutto) e componente regionale (conferenza delle regioni e delle province autonome).


Il 4 giugno è iniziata in commissione l’illustrazione degli emendamenti presentati, tutti di iniziativa parlamentare, mentre i relatori si sono riservati di presentare in una fase successiva proposte di modifica “nel tentativo di giungere alla definizione di un testo sul quale possa maturare un consenso quanto più condiviso possibile”.

L’auspicio formulato dai relatori rende bene la tensione che si sta scaricando sul tema delle riforme costituzionali: già in sede di adozione del testo base da parte della commissione, la preventiva e imprevedibile approvazione di un articolato ordine del giorno della commissione medesima in ordine alle linee di intervento da seguire nel seguito della discussione era suonato come sintomo di un malessere politico.

Il contenuto dell’impegno preso dalla commissione appariva infatti in evidente contrasto con parti essenziali dell’impostazione del disegno di legge governativo, e come se non bastasse era stato presentato un ricorso alla giunta per il regolamento, in ragione della affermata irregolarità procedurale nella scelta da parte della commissione di un testo chiaramente in dissonanza con una precedente decisione della commissione stessa.

Sintomo del clima è anche il ritardo con il quale la commissione per le questioni regionali, che nella fattispecie ha una particolare valenza, trattandosi di affrontare anche una profonda modifica del titolo V della Costituzione, ha formulato il parere di sua competenza sul provvedimento (è infatti solo dell’11 giugno).

Il parere si è fatto attendere, ma per il contenuto ne valeva quasi la pena: la commissione prende infatti posizione su più fronti, anche in maniera originale, con una lunga serie di osservazioni. Innanzitutto si chiede di valutare bene l’opportunità di mantenere il modulo della competenza concorrente, e con una chiosa particolare, che fa leva sulla constatazione della forte attenuazione a distanza di più di dieci anni dall’entrata in vigore della riforma del titolo V del contenzioso costituzionale e sulla sua sostanziale riduzione al solo profilo del coordinamento della finanza pubblica.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 12 – 13 giugno 2014 Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento I disegni di legge statali di interesse regionale
---	---	---

Non solo, anche nelle materie che si vorrebbero sottrarre alle regioni e riservare allo Stato, la commissione ritiene opportuno che sia pur sempre garantito un coinvolgimento operativo delle regioni in chiave di leale collaborazione e in relazione ai soli profili di interesse regionale. E comunque il potere dello Stato in generale andrebbe limitato nelle materie e nei fini e con un intervento significativo del Senato.

Ma è sulla parte relativa all'articolo 33 della riforma, dedicato alle autonomie speciali, che si registra la presa di posizione più originale. Partendo dall'assunto che occorre evitare l'accentuarsi del divario di autonomia tra regioni a statuto speciale e regioni ordinarie, si propone la fissazione di un termine per l'adeguamento almeno ad alcuni dei principi contenuti nella riforma costituzionale.

Scaduto il termine, tutte o alcune delle disposizioni (in particolare si fa espresso riferimento alla clausola di salvaguardia) dovrebbero applicarsi anche alle regioni ad autonomia speciale.

Il significato di tale presa di posizione è chiaro e forte, anche alla luce delle recenti polemiche che hanno coinvolto le regioni ad autonomia speciale.

Nella medesima commissione affari costituzionali è stato intanto e in parallelo esaminato un altro disegno di legge, sempre di natura costituzionale, quello sulla **soppressione delle province** (n. 131).

Il 4 giugno il testo è stato approvato per l'aula, respingendo tutti i tentativi di ampliare l'oggetto del provvedimento. Le questioni ulteriori rispetto al solo e preciso obiettivo della eliminazione dei riferimenti costituzionali sono state rimandate, su esplicita richiesta del rappresentante del governo, alla sede più generale di discussione sul disegno di legge di riforma costituzionale, ritenuta più adeguata e opportuna.


Una questione soprattutto è stata discussa nel corso dell'esame del provvedimento ed è stata espressamente rinviata: si tratta del tema della competenza legislativa in materia di ordinamento e di funzioni dell'area vasta.

### PROVVEDIMENTI D'URGENZA

Al momento il provvedimento d'urgenza più importante all'esame delle aule parlamentari è il decreto legge n. 66/2014 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), meglio noto come **decreto IRPEF**.

Già approvato con voto di fiducia al Senato (per inciso va detto che questo governo, dal suo insediamento il 22 febbraio ad oggi ha già chiesto ben dieci voti di fiducia), ora è all'esame della Camera in commissione (n. 2433). Nel primo passaggio è stato modificato (e ampliato) il titolo originario del decreto legge. Tra le altre cose è stato infatti inserito nel decreto il contenuto del decreto legge ponte approvato dal consiglio dei ministri per il rinvio delle scadenze per il pagamento della TASI.

Emanato il 24 aprile e in scadenza conseguentemente il 23 giugno, va da sé che avendo a disposizione solo due settimane circa la Camera si ritrova sostanzialmente a dover dare l'assenso a quanto introdotto al primo passaggio.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 12 – 13 giugno 2014 Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento I disegni di legge statali di interesse regionale
---	---	---

Questo a dimostrazione del fatto che troppo spesso nei provvedimenti d’urgenza la possibilità di modifiche effettive sul testo del governo è data soltanto alla Assemblea che si ritrova per prima ad esaminare il provvedimento. Probabilmente, trattandosi in questa circostanza di un provvedimento particolarmente complesso e delicato, vi sarà spazio per qualche modifica anche in seconda lettura, anche se non con parità nei tempi e nei contenuti.

Questo quasi a smentire nei fatti una delle caratteristiche sostanziali del cosiddetto bicameralismo perfetto.

Già venerdì prossimo il disegno di legge è atteso in aula, nonostante siano già state sollevate alcune perplessità anche da parte dei tecnici della Camera sulle coperture effettive del provvedimento (perplessità alle quali il governo ha risposto con una puntuale documentazione depositata in commissione).

E’ appena arrivato alla Camera invece (alla quale questa volta tocca la primogenitura) il disegno di legge di conversione del decreto legge n. 83/2014, sulla **valorizzazione del patrimonio culturale** e il rilancio delle attività culturali e del turismo (n. 2426).

Ma sono molti i provvedimenti d’urgenza attesi prima della pausa estiva, a partire da quello in materia di riforma della pubblica amministrazione, a quello in materia di competitività delle imprese, per finire con quello su ambiente e agricoltura.

Quest’ultimo in particolare sarebbe destinato a consentire l’approvazione in tempi rapidi di talune delle disposizioni contenute nel collegato ambiente, che stenta a entrare nel vivo in commissione (occorre anche prendere atto del fatto che, anche se con qualche scorciatoia regolamentare in quanto collegato alla manovra finanziaria, si tratta pur sempre di un disegno di legge ordinario).

L’altro collegato, quello in materia di agricoltura, come si vedrà successivamente sembra invece avere iniziato effettivamente il suo cammino con la fissazione del termine per presentare emendamenti in commissione.


## INDAGINI CONOSCITIVE

Notevole l’attività consultiva delle commissioni in questo periodo. E’ di questi giorni l’audizione del sottosegretario alla presidenza del consiglio nella commissione per le politiche UE su un tema particolarmente importante per le regioni quale la programmazione dei fondi strutturali dell’UE.

Le regioni proprio sono invece state ascoltate recentemente dalla commissione per l’attuazione del federalismo in merito agli schemi di modifica della disciplina sulla armonizzazione dei bilanci.

Per l’indagine conoscitiva deliberata dalla **commissione per le questioni regionali** sulle questioni connesse al regionalismo differenziato, dopo l’audizione degli esperti è arrivato il turno dei vari presidenti delle regioni a statuto speciale e province autonome e infine del ministro per gli affari regionali.

Arrivano almeno quattro **nuove indagini** interessanti, tutte alla Camera, deliberate dalla commissione istruzione, sul fenomeno della dispersione scolastica, in materia di servitù militari da parte della commissione difesa e sulla attuazione e efficacia delle politiche UE

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 12 – 13 giugno 2014 Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento I disegni di legge statali di interesse regionale
---	---	---

in Italia da parte della commissione politiche UE. E' stato deliberato infine dalla commissione affari costituzionali, a somiglianza di quanto avvenuto nei mesi scorsi presso l'omonima commissione del Senato, lo svolgimento di una **indagine conoscitiva sulla decretazione di urgenza** (da concludere entro il mese di giugno).

Qualche indagine si è invece conclusa: le commissioni bilancio e affari sociali sempre alla Camera hanno approvato il 4 giugno il **documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla sfida della tutela della salute** tra nuove esigenze del sistema sanitario e obiettivi di finanza pubblica.

Per l'aula vanno segnalate le mozioni all'esame della Camera dal 9 giugno in materia di semplificazione normativa e amministrativa. Traggono infatti origine dal lungo e approfondito lavoro svolto dall'apposita commissione bicamerale.

Per inciso va anche fatto cenno al tema della **modifica dei regolamenti parlamentari**: a gennaio la giunta per il regolamento della Camera aveva varato una importante proposta di modifica del regolamento relativamente al procedimento legislativo.

A marzo la proposta avrebbe dovuto essere esaminata dall'aula, successivamente all'esame della modifica alla legge elettorale, ma le urgenze sono state altre. Evidentemente un intervento di tale portata richiede alcuni punti fermi in materia di assetto istituzionale che in questo momento non possono essere dati per certi.

Da tenere in seria considerazione comunque questa iniziativa, perché le modifiche proposte arriverebbero a far sì che l'iter di approvazione delle leggi sia abbreviato in maniera tale da configurare quasi una sorta di monocameralismo a Costituzione invariata, tale da porre anche qualche quesito circa la necessità o l'ampiezza delle modifiche costituzionali da approvare sul procedimento legislativo all'interno della riforma del bicameralismo.

### **ATTUAZIONE della RIFORMA FISCALE**


E' da segnalare questo argomento come esempio di positiva e produttiva collaborazione tra istituzioni, nella fattispecie tra le Camere e il governo.

Poichè sono ben circa trenta i decreti attuativi previsti dalla legge di **riforma fiscale** (la n. 23/2014) e solo un anno il tempo a disposizione, già dal mese di aprile le commissioni finanze di Camera e Senato hanno previsto l'istituzione di un gruppo di lavoro informale (chiamato comitato bicamerale informale) per affrontare l'attività di preparazione dei decreti attraverso un percorso condiviso tra parlamento e governo.

Da segnalare a questo proposito anche la recente audizione del viceministro dell'economia in commissione finanze in vista della annunciata approvazione del primo schema di decreto attuativo nel consiglio dei ministri del 13 giugno.

### **POLITICHE UE**

Alla fine del mese di aprile era stata avviata la discussione generale del disegno di legge di **delegazione europea 2013 bis** (n. 1836) e del disegno di **legge europea 2013 bis** (n. 1864), le due mini leggi europee, figlie della riforma della normativa di attuazione della

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 12 – 13 giugno 2014 Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento I disegni di legge statali di interesse regionale
---	---	---

disciplina comunitaria prevista dalla legge n. 234/2012. Una volta incardinate in aula le due leggi sono però state abbandonate dalla Camera a favore di altri provvedimenti ritenuti più urgenti, nonostante la particolare importanza strategica che i due provvedimenti rivestono in previsione del semestre europeo.

L'esame è ripreso solo recentemente e i due disegni di legge sono stati così approvati il 10 e l'11 giugno, ma a quanto pare il meccanismo individuato dalla riforma per garantire un rapido processo di adattamento della normativa nazionale alle disposizioni dettate dall'unione europea (dato dalla individuazione di un veicolo dedicato ed esclusivo, per evitare la contaminazione con contenuti estranei alle finalità di adeguamento) non stia dando buona prova di sé'.

I problemi del passato sembrano infatti tornare come fantasmi, visto che in aula alla Camera è stato approvato un emendamento sulla responsabilità civile dei magistrati, e ad iniziativa dello stesso proponente, che era stato causa della mancata approvazione della comunitaria 2011.

La commissione affari esteri del Senato si è invece stancata di aspettare il parere della commissione bilancio sugli emendamenti al disegno di legge sulla **cooperazione allo sviluppo** (n. 1326) e in due sole sedute ha approvato ben 20 articoli. Il parere sulle coperture dovrà comunque essere acquisito prima del conferimento al relatore del mandato a riferire in aula, e questo comporta che l'approvazione degli articoli fino a quel momento non potrà essere data per certa.


## AMBIENTE

Approvato come previsto in prima lettura il disegno di legge sulle **agenzie ambientali**, che passa al Senato (n. 1458), ma là rimane fermo in commissione, semplicemente assegnato.

Ancora non decolla neppure l'esame del disegno di legge sulla **green economy**, il cosiddetto collegato ambientale (iniziato il 27 marzo e perso in una miriade di audizioni in commissione alla Camera), nonostante le assicurazioni del governo circa la condivisione della filosofia di fondo del provvedimento ereditato dal precedente esecutivo. Si comincia a parlare di una sua parziale anticipazione nel decreto legge ambiente – agricoltura, che da qualche tempo gira in bozza tra i ministeri.

Sempre alla Camera il 3 aprile sono scaduti i termini per presentare gli emendamenti in commissione sul disegno di legge in materia di **valorizzazione delle aree agricole** e di contenimento dell'uso del suolo (n. 2039). A quella data il provvedimento è entrato nel segreto dei lavori in comitato ristretto e non è più riemerso.

Il disegno di legge in tema di **aree protette** (n. 119) è invece entrato in comitato ristretto, dove saranno esaminati tutti gli emendamenti presentati sul testo unificato. La commissione ambiente ha inoltre deliberato una integrazione della indagine conoscitiva già svolta, ritenendo opportuno effettuare di sopralluoghi per verificare in particolare agli assetti e alla efficienza complessiva delle strutture di gestione.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 12 – 13 giugno 2014 Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento I disegni di legge statali di interesse regionale
---	---	---

## SANITA' e CULTURA

Audizioni al Senato in commissione sanità per il disegno di legge relativo a **norme varie in materia sanitaria** (n. 1324), dopo l'adozione da parte della commissione del testo del governo come testo base. All'esame della commissione anche il disegno di legge in materia di **donazione del cordone ombelicale** (n. 913), per il quale il 15 aprile è stato adottato il testo base e quello in materia di **autismo** (n. 344). Anche per quest'ultimo dopo un iter un po' travagliato il 3 aprile è stato adottato finalmente un testo unificato delle varie proposte.

La commissione affari sociali della Camera ha proseguito invece l'esame del disegno di legge sulla prevenzione e cura della **dipendenza da gioco d'azzardo patologico** (n. 101).

Per i disegni di legge relativi ad un **sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni**, all'esame in commissione al Senato, dopo un ciclo di audizioni si è proposto di adottare quale testo base il disegno di legge n. 1260, per l'approccio sistematico, condiviso da molte associazioni e organizzazioni di settore.

Sempre al Senato, finalmente è stato approvato in commissione, ma in sede deliberante, il provvedimento che modifica il codice dei beni culturali sul fronte delle **professioni dei beni culturali** (n. 1249). Dovrebbe tornare alla Camera per un passaggio rapido e quindi diventare legge.

## LAVORO


Approvato il decreto legge relativo al cosiddetto **pacchetto lavoro**, rimane il disegno di legge di delega, per il quale in commissione al Senato proseguono dal 16 aprile le audizioni (n. 1428). A giorni dovrebbe concludersi la discussione generale.

## AGRICOLTURA

Alla Camera in commissione arriva un nuovo e ulteriore testo base in materia di **agricoltura sociale** (si tratta del terzo tentativo), ma arriva anche l'imprimatur positivo del rappresentante del governo. Questi infatti ha affermato come particolarmente urgente un intervento legislativo che fornisca una definizione stringente e puntuale dell'agricoltura sociale, per rispondere ad un'esigenza di coordinamento sia rispetto agli orientamenti dell'Unione europea sia rispetto all'articolata legislazione regionale. L' *iter* del provvedimento dovrebbe essere quindi spedito, posto che anche il governo ritiene che rivesta un'urgenza politica di speciale importanza.

In Senato invece in commissione agricoltura proseguono le audizioni i lavori sul disegno di legge in materia di **competitività nel settore agricolo**, il cosiddetto collegato agricoltura (n. 1328): in settimana scadranno i termini per presentare emendamenti e dovrebbe prendere il via l'esame effettivo.



	Osservatorio Legislativo Interregionale	Firenze, 12 – 13 giugno 2014 Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento I disegni di legge statali di interesse regionale
---	---	---

## COMMERCIO

E' appena iniziato l'esame alla Camera di alcuni disegni di legge volti a introdurre nell'ordinamento un insieme articolato e sistematico di disposizioni che regolino l'attività del **commercio equo e solidale**, attualmente carente di una normativa nazionale (n. 75).

Non si sa bene con quale esito, ma continua in comitato ristretto l'esame di alcune proposte in tema di regolamentazione dell'**orario di apertura degli esercizi commerciali**.