




Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 27 e 28 febbraio 2015

Laura Morandi Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare

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

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 febbraio 2015 Laura Morandi Provincia autonoma di Trento Attività parlamentare
---	---	--

### **LE BATTAGLIE PARLAMENTARI**

Siamo ora in una pausa delle battaglie parlamentari sulle riforme istituzionali. Ebbene sì, proprio di battaglie si tratta, perché la seconda lettura della riforma elettorale al Senato e la seconda lettura della riforma costituzionale alla Camera dei deputati sono state delle vere e proprie battaglie parlamentari a suon di armi regolamentari.

Ma quello a cavallo tra il vecchio e il nuovo anno è stato un periodo particolarmente turbolento in parlamento. A partire, ancor prima, dalla approvazione della legge di stabilità, passando per la legge elettorale e arrivando alla riforma della Costituzione, i presidenti delle due assemblee elettive sono stati messi a dura prova nella loro capacità di condurre l'aula e interpretare i regolamenti interni, subendo spesso vivaci contestazioni dalle opposizioni.

Anche se il provvedimento è ormai legge, ricordiamo quanto è avvenuto in occasione della approvazione della legge di stabilità, quando il Senato è stato costretto a fare una seduta notturna fino alle quattro del mattino per approvare in seconda lettura il disegno di **legge di stabilità**.


Come appare evidente non è stato un passaggio semplice. Infatti il fatto che la commissione bilancio non fosse riuscita a terminare l'esame degli emendamenti e a istruire regolarmente il testo ha costretto il governo a introdurre molte disposizioni direttamente in aula, senza alcun filtro né politico né tecnico e con poco tempo per verificare la correttezza dei riferimenti normativi e l'esattezza delle coperture finanziarie (non pochi sono infatti stati i problemi sorti con la ragioneria dello Stato per il necessario visto di conformità).

La scelta poi di chiedere la fiducia su di un solo maxiemendamento di ben 732 commi (questo per ottimizzare i tempi di approvazione) ha contribuito a rendere estremamente complicata la gestione parlamentare della manovra in aula, fino a costringere il rappresentante del governo a scusarsi per gli inconvenienti tecnici.

Si è poi verificato uno strappo rispetto alla prassi parlamentare finora applicata nella predisposizione della questione di fiducia da parte del governo: da sempre infatti è consuetudine che il testo su cui l'esecutivo pone la fiducia corrisponda al testo (o a quella parte di testo) esaminato e quindi approvato dalla commissione. Non solo nel caso del disegno di legge di stabilità la commissione non aveva terminato i lavori, ma anche le parti effettivamente approvate dalla commissione sono state in gran parte modificate dal governo all'interno del maxiemendamento sul quale è stata chiesta la fiducia.

Veniamo ora alla **legge elettorale**, la cui discussione al Senato è iniziata in aula il 7 ed è terminata a fine gennaio: ora è stata trasmessa alla Camera (n. 3) per la ratifica delle ultime modifiche.

Davanti ad un ostruzionismo di fatto, dovuto alla presentazione di più di 42.000 emendamenti, il presidente del Senato ha avallato una interpretazione del regolamento che ha consentito in un colpo solo la preclusione di circa 35.000 delle proposte di modifica. Questo è potuto avvenire grazie alla dichiarazione di ammissibilità da parte della presidenza del Senato di un emendamento posto in via preliminare al testo e costruito nella sostanza in modo da rendere superflua la discussione di tutti gli

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 febbraio 2015 Laura Morandi Provincia autonoma di Trento Attività parlamentare
---	---	--

emendamenti in contrasto con il suo contenuto. L'emendamento stabiliva infatti alcune finalità generali della legge a mo' di preambolo.

Anche grazie alla tenuta dell'accordo politico trasversale alle forze di maggioranza, il cammino del disegno di legge è così potuto avanzare abbastanza celermente. L'approvazione è avvenuta appena in tempo per l'elezione del presidente della Repubblica. La votazione finale dovrebbe così avvenire entro il mese di aprile.

Anche la **riforma costituzionale** (n. 8) avrebbe dovuto essere portata a termine entro la stessa data, ma nonostante l'esame in aula alla Camera fosse iniziato prima, ciò non è potuto avvenire.

L'esame in aula avrebbe dovuto infatti nelle intenzioni del governo procedere in parallelo all'esame dell'altra riforma al Senato: in realtà non era possibile concentrare gli sforzi su due fronti. La fase decisiva delle votazioni (rimanevano infatti da sciogliere alcuni nodi di carattere più istituzionale, legati in particolare al riparto di competenze tra lo Stato e le regioni) è stata così rinviata al mese di febbraio, dopo la pausa parlamentare dovuta all'elezione del Presidente della Repubblica.

Anche qui peraltro l'enorme numero di emendamenti presentati ha indotto il governo per rispettare i tempi che si era prefisso a chiedere una seduta fiume (cioè ad oltranza senza interruzioni), alla quale le opposizioni hanno risposto polemicamente abbandonando l'aula.


Così in un'aula parlamentare semivuota la notte tra il 13 e il 14 febbraio è terminato l'esame degli articoli del **disegno di legge di riforma della Costituzione**. A questo punto mancano solo la discussione degli ordini del giorno e la votazione finale (per concludere il tutto entro i primi giorni del mese di marzo). Il governo è così riuscito a mantenere quasi fedelmente i tempi preventivati, pur scontando per la fretta qualche strappo politico e istituzionale.

Le ultime giornate di votazione sono state molto intense, ma l'assenza delle opposizioni oltre a consentire un esame molto rapido ha anche fatto sì che le modifiche rispetto al testo approvato in commissione non siano state molte: qualche rimodulazione e aggiustamento all'elenco delle materie di competenza rispettivamente statale e regionale, alcune modifiche nel procedimento legislativo tra Senato e Camera dei deputati, la previsione di un possibile controllo preventivo di legittimità sulla legge elettorale in approvazione e, per quanto riguarda più da vicino le autonomie speciali, un articolo finale che rinvia alle modifiche dello statuto per quanto riguarda l'esercizio effettivo e la disciplina del potere sostitutivo statale, introdotto ex novo all'articolo 120 della Costituzione con un emendamento in commissione.

E' da considerare peraltro che dal raffronto con il testo approvato al Senato gran parte del provvedimento possa ormai considerarsi definitivo, in quanto su di esso si è ormai consolidata una doppia lettura parlamentare.

Se sarà rispettato il programma (ma l'esperienza insegna che gli avvenimenti esterni costringono spesso a dei cambiamenti), a dicembre dovrebbe arrivare l'approvazione finale del provvedimento.

Per concludere, ancora una volta si conferma l'intimo nesso politico e parlamentare che lega le due grandi riforma istituzionali in discussione in questa legislatura.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 febbraio 2015 Laura Morandi Provincia autonoma di Trento Attività parlamentare
---	---	--

Un tema peraltro che in questi ultimi due mesi ha assunto un qualche rilievo nel dibattito politico e parlamentare, lanciato da alcuni presidenti di regione ed intercettato nella discussione sulla riforma della Costituzione, è quello delle **macroregioni**.

Sia infatti attraverso specifici emendamenti presentati sul testo della riforma costituzionale, sia con appositi disegni di legge costituzionale (si vedano a per la Camera i numeri 2749 e 2826) è stata posta in primo piano l'esigenza di ridisegnare i confini delle regioni mediante un loro accorpamento attraverso una modifica dell'articolo 131 della Costituzione.

In sede parlamentare la questione per ora è ferma: la proposta di modificare in questo senso l'articolo 131 della Costituzione direttamente nel testo della riforma è stata bocciata e i singoli disegni di legge sono stati soltanto incardinati o poco più.

Una risposta politica però a questo tema si vede chiaramente nell'iniziativa presa dall'ormai ex ministro per gli affari regionali Carmela Lanzetta, che il 21 gennaio ha insediato una commissione di studio (di strana composizione, tredici tra geografi, economisti e giuristi) che dovrà presentare una relazione finale entro il mese di marzo. Il contenuto di questa relazione dovrà essere un'"analisi organica in materia di ambiti territoriali regionali". Tale analisi dovrebbe costituire la piattaforma per quel confronto con i presidenti delle regioni che in più occasioni hanno evidenziato la necessità di un cambiamento, vista l'esigenza di un'azione di maggior coordinamento tra le regioni in materie diverse, dalla sanità all'ambiente, ai trasporti, alla programmazione dei fondi comunitari.

### NUOVI PROVVEDIMENTI

Il dibattito parlamentare e politico del nuovo anno come si è visto si è incentrato quasi esclusivamente sui temi delle riforme (elettorale e della Costituzione) e sulla elezione del Presidente della Repubblica, mentre le commissioni di entrambi i rami del parlamento hanno lavorato di rimessa al lavoro d'aula, come e quando hanno potuto.


Comunque è stato possibile anche l'avvio dell'esame di nuovi provvedimenti (nuovi in assoluto o perché in seconda lettura), alcuni anche di rilievo.

Primi passi ad esempio per la riforma del codice della **nautica da diporto** (in seconda lettura alla Camera con il n. 2722).

In commissione al Senato è invece stato avviato l'esame del disegno di legge sulla **Carta delle lingue regionali** o minoritarie (n. 51).

E' poi iniziata la seconda lettura in commissione agricoltura al Senato del disegno di legge in materia di tutela e valorizzazione della **biodiversità agraria e alimentare** (n. 1728), che vede assumere ora un particolare significato in chiave di Expo 2015. L'esame è stato avviato il 20 gennaio e si parla di chiedere il trasferimento nella sede legislativa per accelerare l'approvazione finale.

L'esame del disegno di legge sul recepimento delle **direttive in materia di appalti e concessioni** (n. 1678) è iniziato al Senato il 7 gennaio. Già dalla prima presentazione si intende come il provvedimento di iniziativa governativa sia importante e debba essere destinato ad avere una corsia preferenziale: ad oggi siamo però ancora fermi ad una lunga fase di audizioni. Il provvedimento è diretto in primo luogo al recepimento delle tre

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 febbraio 2015 Laura Morandi Provincia autonoma di Trento Attività parlamentare
---	---	--

direttive (numero 23, 24 e 25 del 2014) che riordinano la normativa europea, ma vuole avere una finalità più ampia. Ad esempio, tra i principi e criteri direttivi, è prevista la redazione di un unico testo normativo denominato "Codice degli appalti pubblici e delle concessioni", che conterrà le disposizioni legislative in materia di appalti pubblici e concessioni delle tre direttive.

Vale poi la pena ricordare che alla Camera è iniziato il 14 gennaio l'esame del disegno di legge sulle modifiche allo **Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia**, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di ordinamento degli enti locali nella regione (n. 77), finalizzato principalmente ad eliminare dallo statuto ogni riferimento al termine "Provincia" e a ridefinire il riparto delle relative funzioni.

Non è ancora iniziato l'esame, ma è stato presentato e assegnato in commissione al Senato con il numero 1758, il disegno di **legge di delegazione europea 2014**.

Le Regioni hanno invece appena espresso nella sessione europea della Conferenza Stato-Regioni del 19 febbraio un parere positivo (con taluni emendamenti) sul disegno di **Legge europea 2014**. Per quanto riguarda i contenuti, va segnalata la previsione di un registro nazionale degli aiuti di Stato per monitorare le agevolazioni concesse alle imprese, con tanto di relazione annuale conseguente da presentare alle Camere. Accanto a questo vi sono le disposizioni volte a chiudere procedure di infrazione o precontenziosi.

Non è invece stato neppure presentato, ma solo approvato in Consiglio dei ministri (il 20 febbraio), il **disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza**, primo esperimento in materia.


### STATO DELL'ARTE

Facciamo ora il punto su alcuni provvedimenti più significativi.

La **riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni** (n. 1577). Giace ancora in commissione affari costituzionali al Senato. Presentata il 23 luglio dell'anno scorso, siamo al 27 febbraio e ancora non si vede neppure un articolo approvato: è vero che questa riforma, seppur considerata strategica dal governo, ha avuto la disgrazia di incrociare il suo cammino con altri provvedimenti politicamente ancor più rilevanti (vedi la riforma del lavoro e le riforme istituzionali), ma comunque non pare che neppure con l'anno nuovo ci sia stata una accelerazione dei lavori pur rimanendo l'intenzione di arrivare alla prima approvazione in Senato entro il mese di marzo.

Qualche novità importante è accaduta egualmente. Intanto va detto che sono più di mille gli emendamenti presentati dai parlamentari in commissione (e questo se evidenzia chiaramente il tasso di delicatezza della materia trattata, non fa ben sperare per un iter d'esame molto veloce). Non solo: a queste proposte di modifica si è aggiunto in tre fasi un pacchetto di emendamenti ad iniziativa del relatore (ma d'intesa con il governo) che in gran parte vorrebbero riscrivere il testo originario, costruito su ben undici deleghe. E questo su parti importanti: ad esempio il silenzio assenso, il principio di separazione tra indirizzo politico e amministrativo, le società pubbliche, la scuola superiore della amministrazione, la modifica del codice dell'amministrazione digitale e la parte relativa alla gestione dei certificati dei pubblici dipendenti.

Il 3 febbraio è invece stato adottato un testo base dalla commissione (a seguito del lavoro di un comitato ristretto) per il disegno di legge sul **sostegno della formazione e**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 febbraio 2015 Laura Morandi Provincia autonoma di Trento Attività parlamentare
---	---	--

**della ricerca nelle scienze geologiche**, che intende sostenere la formazione in questo campo (n. 1533). Ora siamo nella fase di esame degli emendamenti presentati.

L'argomento richiama un altro disegno di legge. Ci si riferisce al provvedimento in materia di contenimento dell'**uso del suolo** (n. 2039) all'esame in commissione alla Camera dei deputati. Il 20 gennaio, anche qui dopo un approfondito esame in comitato ristretto, è stato adottato un nuovo testo unificato, accompagnato da dichiarazioni positive del rappresentante del governo e della commissione, che ha ammesso i ritardi nell'esame a seguito di una fase di stallo e si è ripromessa una rapida approvazione (anche per non essere superata nel frattempo dalle discipline regionali che si stanno variamente progettando).

E' terminato invece in commissione alla Camera l'esame del disegno di legge contenente **modifiche al codice della strada** (n. 1512), con la volontà della commissione di richiedere la sede legislativa. Si tratta di un provvedimento che prevede interventi precisi e circoscritti su specifiche disposizioni del codice e che la commissione ha svolto in parallelo con l'esame di due progetti di legge, uno di iniziativa parlamentare e l'altro di iniziativa governativa, con i quali si conferisce invece al Governo la delega per una riforma complessiva del codice della strada. Nel frattempo questi due disegni di legge sono stati approvati e sono passati all'altro ramo del parlamento (n. 1638 al Senato).

Continua in comitato ristretto l'esame alla Camera delle disposizioni in materia di **assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave** prive del sostegno familiare (n. 698).

Il **Collegato agricoltura** (n. 1328) è all'esame della commissione del Senato da quasi un anno. L'iter pareva essere finalmente giunto in dirittura di arrivo, ma si è incagliato nei pareri delle altre commissioni e procede tra una riformulazione e l'altra degli emendamenti da parte del presidente della commissione agricoltura per recepire le varie osservazioni pervenute. Anche se in parte superato e saccheggato da altri provvedimenti intervenuti successivamente alla sua presentazione, contiene comunque disposizioni piuttosto interessanti.

La medesima commissione sta esaminando anche il disegno di legge in materia di **agricoltura sociale** (n. 1568). Benché la seconda lettura sia iniziata ancor prima dell'estate ancora però non si è riusciti a procedere alla votazione degli emendamenti presentati.

Approvato a novembre dalla Camera è ora all'esame della commissione ambiente del Senato con il numero 1676 il **collegato ambientale** ("Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali). Dopo una lunga fase riservata alle audizioni sono stati presentati gli emendamenti: recentemente anche il relatore ha presentato le sue proposte. Presto si dovrebbero quindi vedere le prime votazioni.

E' all'esame dell'assemblea del Senato da più settimane in seconda lettura il disegno di legge in materia di **delitti contro l'ambiente** (n. 1345), ma il cammino è faticoso e molte sono le resistenze da affrontare per disciplinare l'argomento.

Alla Camera procede sistematicamente ma con calma in commissione l'esame dei 430 emendamenti presentati sulla delega al Governo per la **riforma del Terzo settore**, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale (n. 2617). Il testo base di riferimento era stato adottato il 25 novembre dello scorso anno.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 27 e 28 febbraio 2015

Laura Morandi Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare

Ancora due provvedimenti sono da ricordare, perché hanno fatto discutere, a livello di opinione pubblica: si tratta in primo luogo del disegno di legge in materia di accesso del figlio adottato non riconosciuto alla nascita alle informazioni sulle proprie origini e sulla propria identità (n. 784), a buon punto di esame in commissione alla Camera, in secondo luogo del disegno di legge che istituisce il reato di negazionismo, approvato dal Senato e trasmesso alla Camera.

Un piccolo cenno va fatto in sintesi all'intensa attività svolta in questo periodo dai relatori dei vari provvedimenti, a partire come visto dalla riforma delle pubbliche amministrazioni. Così è avvenuto anche sul disegno di legge in materia di terzo settore, come pure per il disegno di legge sull'agricoltura sociale, sul collegato agricoltura e infine sul collegato ambientale. A volte si tratta semplicemente dell'attività diretta a recepire le osservazioni pervenute dalle altre commissioni (in primo luogo affari costituzionali e bilancio), ma altre volte si tratta di iniziative importanti, che riscrivono di solito in accordo con il governo parti importanti dei provvedimenti.

Per quanto concerne l'attività consultiva delle Camere, va ricordato che le commissioni lavoro sono state occupate intensamente nell'esame dei primi due **decreti attuativi della riforma del lavoro**: con poco successo peraltro e qualche strascico di polemica con il governo, visto che in sede di approvazione definitiva in consiglio dei ministri le osservazioni formulate non sono state molto considerate. E ciò ha fatto esprimere qualche obiezione di carattere istituzionale sul mancato rispetto del ruolo del parlamento da parte del presidente della Camera dei deputati.


### DECRETI LEGGE

Complice la sessione di bilancio e l'attenzione alle riforme istituzionali, il parlamento ha goduto di un periodo di relativa tranquillità sul fronte della decretazione d'urgenza. Appena convertito il **decreto legge sulla proroga termini**, che come consueto è stato adottato alla fine dell'anno e scadeva il 1° marzo. Sta per scadere (al 6 marzo) il decreto legge sull'**Ilva** di Taranto. Entrambi questi provvedimenti sono stati oggetto di approvazione con voto di fiducia, visto l'allungarsi dei tempi di esame della riforma costituzionale.

Questione di fiducia quindi a quota 36, con un rallentamento in percentuale assoluta (parzialmente recuperato nell'ultima settimana con ben tre voti di fiducia in aula tra Camera e Senato).

Da notare soltanto che il decreto mille proroghe è stato utilizzato anche per fare degli aggiustamenti a delle norme appena approvate con la legge di stabilità.

Per i rimanenti decreti legge va detto che al 25 marzo scadono il decreto n. 3/2015, contenente disposizioni sul **sistema bancario** e per gli investimenti (alla Camera con il n. 2844) e il decreto legge n. 4/2015 che prevede misure urgenti in materia di esenzione **IMU** (appena approvato dal Senato e trasmesso alla Camera con il n. 2915). All'interno di questo provvedimento è da segnalare la presentazione di un emendamento della commissione (su istanza del rappresentante del governo) volto a rimodulare i termini per l'esercizio della delega fiscale di cui alla legge n. 23 del 2014. E' invece appena arrivato alla Camera il decreto legge n. 7/2015 sul **contrasto al terrorismo** (n. 2893), mentre è

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 febbraio 2015 Laura Morandi Provincia autonoma di Trento Attività parlamentare
---	---	--

attesa l'approvazione in Consiglio dei ministri per il 27 febbraio del decreto legge sulla **scuola** (con il consueto disegno di legge di accompagnamento).

#### INDAGINI CONOSCITIVE

Un'indagine conoscitiva che finisce con l'approvazione del documento conclusivo, quella relativa al **caso Stamina** e un'indagine conoscitiva che inizia, in materia di **concessioni autostradali**, deliberata dalla commissione ambiente della Camera dei deputati. Un'altra indagine, quella sulla **sostenibilità del servizio sanitario nazionale** sta invece per concludersi.

Ma è la commissione bicamerale per le questioni regionali che ha preso l'iniziativa più importante, deliberando lo svolgimento di una indagine conoscitiva più rilevante, quella sulle problematiche concernenti l'**attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale**, con particolare riferimento al ruolo delle commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi.

L'indagine dovrebbe svolgersi nell'arco di sei mesi ed è già stata prevista l'audizione di soggetti istituzionali interessati (tra i quali in primo luogo i presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome ovviamente) e studiosi.