



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare – Dall'emergenza pandemica
all'urgenza delle riforme

ATTIVITÀ PARLAMENTARE

DALL'EMERGENZA PANDEMICA ALL'URGENZA DELLE RIFORME



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare – Dall'emergenza pandemica
all'urgenza delle riforme

I tempi non sono saranno quelli auspicati, il percorso non sarà sempre lineare, ma i provvedimenti che rappresentano attuazione di obiettivi compresi nel PNRR in questi ultimi mesi stanno procedendo, in un Parlamento dove si può dire che l'emergenza pandemica ha lasciato finalmente il passo all'urgenza delle riforme. Riforme che hanno preso prevalentemente la forma di disegni di legge di delega, ma che si accompagnano anche a decreti legge che perseguono a loro volta singoli obiettivi del Piano o disegnano nuovi strumenti di semplificazione per l'attuazione.

Vediamo subito il quadro della situazione, tra vecchie conoscenze e nuovi protagonisti, con qualche notazione generale in premessa.

Il percorso delle riforme, come si diceva, non è stato e presumibilmente non sarà nel prossimo futuro lineare, per le implicazioni connesse ad alcuni temi politicamente sensibili. Si è però evidenziato in maniera esplicita in questo frangente l'importanza della contrattazione tra le forze politiche e il confronto con il Governo che si svolge all'esterno delle aule parlamentari.

Si tratta di una fase insita nel processo legislativo, ma che non era mai emersa in queste dimensioni: solo all'esito di più o meno intensi confronti politici tra la maggioranza e il governo, all'interno della maggioranza e anche con le altre forze politiche si riesce infatti a trovare una sintesi. Sintesi che successivamente viene formalizzato in modifiche che normalmente trovano come naturale esito una immediata approvazione in commissione.

Per avere una conferma di quanto possa essere difficile affrontare "in chiaro" alcune tematiche basti pensare a quanto accaduto con la **delega fiscale** (n. 3343).

I lavori in commissione si erano interrotti ad inizio aprile, dopo uno scontro importante in commissione che aveva portato il relatore a chiedere formalmente un chiarimento politico. Da allora la commissione non si è più riunita, ma sono continuati i confronti, che sembra abbiano portato ad un accordo politico che si tradurrà in emendamenti per iniziare finalmente le votazioni il 13 giugno e, se non vi saranno ulteriori complicazioni, arrivare in aula il 20.

Accade poi che i confronti si intreccino sulle varie tematiche: il cammino di questo provvedimento sembrerebbe essersi sbloccato all'interno di un accordo complessivo che ha interessato in un destino positivo comune anche la **legge per la concorrenza** (n. 3634).

Su questa, che era all'esame invece della commissione industria del Senato, fino a pochi giorni fa e in ritardo su tutti i programmi del governo non vi era ancora stata alcuna votazione, a cinque mesi dall'avvio dell'esame.

Frutto di un lungo, laborioso e complesso lavoro di sintesi politica (che anche qui si è svolto soprattutto a latere dei lavori della commissione) finalmente a metà mese sono arrivate le riformulazioni concordate fra il governo e la maggioranza sui principali nodi del provvedimento, dalle concessioni idroelettriche ai servizi pubblici locali.

Ma, e c'era un ma diventato pregiudiziale per il successivo cammino del provvedimento, mancava ancora l'intesa politica sull'articolo relativo alle concessioni balneari, che era oggetto di un emendamento governativo.

Con un vero e proprio ultimatum su quest'ultimo scoglio è intervenuto direttamente il Presidente del Consiglio. La tattica a tenaglia ha visto prima un Consiglio dei Ministri straordinario sostanzialmente per autorizzare la questione di fiducia al fine di rispettare i



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare – Dall'emergenza pandemica
all'urgenza delle riforme

tempi di approvazione, e successivamente una richiesta al Presidente del Senato per la calendarizzazione del provvedimento. “Senza una una sollecita definizione dei lavori del Senato con l’iscrizione in aula del provvedimento e una sua rapida approvazione entro la fine del mese di maggio” scrive il Presidente, “sarebbe insostenibilmente messo a rischio il raggiungimento di un obiettivo fondamentale del PNRR”.

La quadra è stata così trovata rapidamente, anche perché la questione di fiducia avrebbe avuto come oggetto il testo originario del governo, senza tutte le riformulazioni sugli altri punti che nel frattempo erano state concordate, e il disegno di legge è stato portato in aula, dove in una sola seduta (il 30 maggio) è stato approvato. Il discorso però non è ancora chiuso: siamo solo alla prima puntata. Rimangono infatti 13 articoli, sui quali su proposta dello stesso Ministro per i rapporti con il Parlamento la discussione è stata lasciata alla Camera, sempre in base all’accordo raggiunto all’esito del faticoso lavoro di composizione politica che ha percorso tutto il cammino del provvedimento.

Nel corso dell’esame del provvedimento ha avuto un ruolo importante per sbloccare l’iter proprio questa distribuzione dei vari temi tra i due rami del Parlamento. Modalità questa innovativa e interessante prima che dal punto di vista politico da quello istituzionale, che ha fatto parlare di una sorta di neo "bicameralismo alternato per articoli", per cui all'altro ramo del Parlamento è demandata la risoluzione dei nodi non ancora sciolti. Di fatto, a ben pensare, è come se ci trovassimo di fronte a due diversi e paralleli disegni di legge incorniciati in un quadro comune.

Prossimo obiettivo: approvazione definitiva entro l’estate, per mettere mano ai decreti delegati e permettere la presentazione della prossima legge per la concorrenza per il 2022, che sarebbe già in fase di elaborazione.

In aula il viceministro allo sviluppo economico, quasi a suggellare il lieto fine, ha così posto l’accento in generale su “un nuovo modus operandi che, partendo dalla valutazione dei temi prioritari emersi dalle varie proposte emendative, anche da parte dell’opposizione, ha consentito una sintesi virtuosa del dibattito.”.

A ulteriore dimostrazione del modus operandi che si è venuto a consolidare sulle riforme collegate al PNRR, ma con un percorso sicuramente più sereno e lineare, vanno citate altre due riforme, quella degli ITS e quella dei contratti pubblici.

A un certo punto sembrava infatti bloccata anche la riforma degli ITS, cioè il disegno di legge sull’**“Istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore”** (n. 544): da febbraio l’esame è entrato nel vivo solo a maggio, dopo la presentazione da parte del relatore di alcuni emendamenti. In due sedute della sede redigente il provvedimento è stato consegnato all’aula, dove è stato approvato a larga maggioranza in una sola seduta il 25 maggio.

Trovata la sintesi politica il cammino è sempre molto veloce. Come ha precisato con soddisfazione il relatore in aula, la riforma “dimostra varie cose. La prima è che il Parlamento sa lavorare e sa farlo decisamente bene. Abbiamo chiuso la riforma con molti mesi di anticipo e lo abbiamo fatto in maniera corale”.

Ma è interessante anche evidenziare un’altra modalità di esame, questa volta parallela tra i due rami, che consente di velocizzarne ulteriormente la conclusione.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare – Dall'emergenza pandemica
all'urgenza delle riforme

Infatti, prosegue sempre il relatore, la riforma “è stata costruita, di comune accordo anche con la VII Commissione della Camera, in modo tale da consentire all'altro ramo del Parlamento, quando vi ritornerà - immagino nell'arco di non molte settimane - di approvarla con la rapidità richiesta.”

Rimane ora quindi solo l'ultimo passaggio alla Camera (dove il disegno di legge per ora è solo assegnato alla commissione), che pare scontato.

Come pare scontato anche il terzo passaggio al Senato (quindi a Camere rovesciate) per la **delega al Governo in materia di contratti pubblici** (n. 2330), riforma considerata di primaria importanza per l'attuazione del PNRR.

Approvato il 24 maggio con modifiche rispetto al testo pervenuto dal Senato, il disegno di legge ha invece già la settimana successiva iniziato l'ultimo passaggio.

Il percorso è sovrapponibile a quello visto per la riforma degli ITS: trovata la sintesi politica sono stati rapidamente approvati alcuni emendamenti (16 modifiche), senza però stravolgere l'impianto. Si sarebbe anche qui infatti innescato quello che è stato definito un dialogo virtuoso tra governo e maggioranza e all'interno della maggioranza.

Un altro provvedimento collegato ai contenuti del PNRR ancora bloccato ma che in teoria dovrebbe a breve riprendere il cammino è quella sulla **rigenerazione urbana** (n. 1131).


La legge sulla rigenerazione urbana “non giace”. Così avrebbe infatti affermato il ministro Giovannini alle richieste di informazioni in merito al silenzio sul provvedimento.

Ricordiamo che il cammino del provvedimento si era interrotto dopo che lo scorso 1° marzo la Ragioneria generale dello Stato aveva verificato negativamente la relazione tecnica elaborata dal Ministero delle infrastrutture sul testo unificato predisposto dalla commissione. Ma successivamente, come riportato in commissione al Senato lo scorso 10 maggio, “ha avuto luogo fra il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e il Ministero dell'economia e delle finanze un'interlocuzione proficua all'esito della quale parrebbero in via di superamento le problematiche in precedenza emerse.” Tra i contenuti dell'accordo intervenuto ci sarebbe anche la costituzione di un fondo che sarà implementato con la legge di bilancio.

Non è bloccato ma non procede come nelle proclamate intenzioni il disegno di legge sulla **disciplina della professione di guida turistica** (n. 1921), che è all'esame in sede redigente al Senato. Il 24 marzo era stato adottato il testo unificato, presentato dal relatore come frutto di un “lungo lavoro svolto, d'intesa con i proponenti e il Governo”, auspicando un rapido esame, visto appunto l'inserimento della riforma nel PNRR. Le buone intenzioni non hanno però tenuto conto del prolungarsi e complicarsi del dibattito intorno alla legge per la concorrenza, all'esame della stessa commissione, e così il termine per gli emendamenti è stato posticipato. Alla scadenza è stato preso atto della presentazione di ben 196 emendamenti.

Il percorso del disegno di legge di delega per il riordino della **disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico** (n. 2633), che attualmente è solo assegnato per la seconda lettura in commissione al Senato, è stato invece molto più sereno.

Dopo soli quattro mesi dall'inizio dell'esame è stato approvato alla Camera dei deputati il 25 maggio, dove è stato presentato come “frutto di un importante e lungo lavoro di

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento</p> <p>Attività parlamentare – Dall'emergenza pandemica all'urgenza delle riforme</p>
---	--	---

collaborazione tra gruppi parlamentari, sia di maggioranza sia di opposizione, ai fini del miglioramento del disegno di legge presentato dal Governo.”.

Il provvedimento costituisce una delle riforme contemplate nell'ambito della missione 6 in materia di salute, la componente 2, concernente “Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale”, e prevede espressamente la revisione e l'aggiornamento dell'assetto regolamentare e del regime giuridico degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e delle politiche di ricerca del Ministero della Salute, con l'obiettivo di rafforzare il rapporto fra ricerca e innovazione e cure sanitarie.

Chiudiamo la galleria con il disegno di legge delega per la riforma dell'**ordinamento giudiziario e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura** (n. 2595), l'ultima delle grandi riforme della giustizia comprese nel PNRR che non è giunta ancora a conclusione.

Approvata a fine aprile dalla Camera dei deputati con un certo affanno e dopo molteplici trattative (la commissione ha concluso i lavori dopo una lunga maratona notturna), è arrivato al Senato con un carico di questioni ancora non pacifiche che ne stanno rallentando il percorso in commissione. Una delle critiche al testo che arriva da alcune parti politiche attiene al carattere eccessivamente “compromissorio” che caratterizzerebbe le modifiche introdotte nel corso del primo esame.


Chiusa la discussione generale e fissato il termine per presentare emendamenti (scaduto lo scorso 23 maggio), è intervenuto a margine il rappresentante del Governo per formulare un auspicio ben preciso: “pur comprendendo la necessità che ciascun ramo del Parlamento svolga il proprio ruolo, invito tuttavia i parlamentari a tener conto dell'esigenza inderogabile dell'approvazione di tale disegno di legge in guisa tale da consentire lo svolgimento, con le nuove regole, delle elezioni del prossimo Consiglio superiore della magistratura.”.

Intanto sicuramente non è stato raggiunto uno degli obiettivi collaterali al provvedimento, che era quello di arrivare all'approvazione prima della consultazione referendaria. A breve, nella settimana dal 13 giugno, il testo sarebbe atteso in aula, nonostante non sia al momento ancora terminato l'esame in commissione.

Sulla giustizia è in arrivo un'altra riforma in chiave PNRR, con il disegno di legge governativo (approvato nel consiglio dei Ministri del 17 maggio) relativo alle disposizioni **in materia di giustizia e di processo tributari** (n. 2636) appena presentato in Parlamento.

Come riportato dal comunicato stampa del Consiglio dei Ministri del 17 maggio, “L'intervento normativo ha la finalità di raggiungere, entro il 31 dicembre 2022, l'obiettivo posto dal PNRR di rendere più celere il contenzioso tributario, considerato l'impatto che lo stesso può avere sulla fiducia degli operatori economici, compresi gli investitori esteri, riducendo, contestualmente, l'elevato numero di ricorsi in Cassazione”.

Punti cardine dell'intervento sono la professionalizzazione dei magistrati tributari, il rafforzamento dell'organo di autogoverno della giustizia tributaria, il potenziamento della struttura amministrativa a supporto della Giustizia tributaria mediante il reclutamento di nuove professionalità amministrative, oltre a interventi sul processo (dall'introduzione della prova testimoniale, dell'istituto della conciliazione, del giudice monocratico in primo grado per le controversie fino a 3.000 euro e del cd. appello critico).

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento</p> <p>Attività parlamentare – Dall'emergenza pandemica all'urgenza delle riforme</p>
---	--	---

Qui va però ricordato che all'esame della commissione finanze del Senato dalla fine del 2019 sono all'esame una serie di iniziative parlamentari (ben sette) sullo stesso argomento. Commissione che dopo una lunga serie di audizioni era in attesa dell'iniziativa del Governo proprio per avviare con esso un'interlocuzione. Sarà ora da vedere come s'innesterà questa iniziativa, che è stata appunto presentata per questo motivo al Senato, nell'ambito di una discussione ormai consolidata in commissione.

Ultimo provvedimento da citare, nuovo e collegato al PNRR, è il disegno di legge di **modifica del Codice della proprietà industriale** emanato con decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, approvato nel Consiglio dei Ministri del 6 aprile e presentato anch'esso al Senato con il numero 2631.

Per completare l'argomento giustizia ricordiamo che per l'altro provvedimento governativo, quello sulla **magistratura onoraria** (n. 1438) all'esame della stessa commissione giustizia del Senato da quasi tre anni, si attende ancora una risposta della sottosegretaria Macina, alla nuova proposta di testo unificato predisposta dal relatore.

Rimane infine da segnalare, sempre dal Consiglio dei Ministri (del 26 maggio) ma sul tema PNRR, la **relazione sullo stato del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sui tempi di conseguimento dei 45 obiettivi di giugno 2022**, svolta dal Sottosegretario alla Presidenza

DECRETI LEGGE

E veniamo al capitolo dei decreti legge, che anche se parzialmente oscurati dal dibattito sulle riforme ancora occupano una parte importante dei lavori parlamentari.


Iniziamo col dire che sono stati archiviati definitivamente sia il decreto legge sul **contrasto effetti economici e umanitari della crisi ucraina**, con interventi in particolare di semplificazione in campo energetico e per attenuare l'impatto del caro energia (decreto legge n. 21/2022), noto anche come decreto "Bollette", che l'ultimo (ci sia augura) decreto Covid (il numero 24/2022 sulla **cessazione dello stato di emergenza**).

L'iter di questi provvedimenti ha ricalcato un copione ormai consueta: un lungo esame in prima lettura, che solitamente vede in commissione la votazione degli emendamenti in una sola seduta (due al massimo) e una successiva rapida ratifica dell'altra Camera, con annessa questione di fiducia posta dal governo su entrambi i passaggi parlamentari. All'arrivo della richiesta relativa alla questione di fiducia (che per questo governo – si ricorda incidentalmente – il numero ha raggiunto quota 50) si ripropongono poi soprattutto da parte delle opposizioni le considerazioni sull'anomalia di quello che viene definito un "monocameralismo di fatto".

I decreti legge attualmente all'esame del Parlamento sono "solo" tre.

Ma due di questi si potrebbe dire che valgono doppio, come doppi, a dimostrazione della problematicità e complessità dei temi trattati, sono stati i passaggi in consiglio dei ministri.

Iniziamo dall'ultimo, il decreto noto come "**Aiuti**". Dopo una lunghissima gestazione che lo ha visto progressivamente aumentare nel suo articolato (arrivando a quota 59) il provvedimento è arrivato alla Camera (n. 3614) ed è ora all'esame delle commissioni bilancio e finanze. Si tratta di un intervento molto complesso, praticamente una manovra di mezza estate, che spazia in vari ambiti, dalle semplificazioni per l'avvio di impianti

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9 e 10 giugno 2022 Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento Attività parlamentare – Dall'emergenza pandemica all'urgenza delle riforme
---	---	---

rinnovabili ad interventi di sostegno a determinate categorie e bonus una tantum. Il titolo del resto ne riporta bene l'ampiezza: **“Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina”**.

Al termine di un importante ciclo di audizioni è appena iniziato l'esame, ma sono già arrivati gli emendamenti: Alla scadenza del termine (l'8 giugno) se contano più di duemila. L'arrivo in aula, dopo un esame che si preannuncia complesso, sarebbe già previsto per il 30 giugno.

È invece in una fase un po' più matura di esame al Senato (n. 2598) l'altro decreto, il numero 36, finalizzato a introdurre **misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza**. “Il testo mira all'accelerazione del raggiungimento di specifici obiettivi del PNRR.”: questa la sola e semplice presentazione del provvedimento nel comunicato stampa del Consiglio dei Ministri. Nello specifico la finalità è quella di facilitare in via prioritaria (ma non esclusiva) il raggiungimento dei 45 obiettivi del Piano calendarizzati per il mese di giugno. E anche in questo provvedimento gli interventi sono a tutto campo.


Anche qui sono arrivati recentemente gli emendamenti, in numero consistente (più di mille), comprensibilmente dato il raggio di azione trasversale del provvedimento. Ma come dimostra l'assegnazione per l'esame alle due commissioni affari costituzionali e istruzione, i due punti forti sono rappresentati dalle disposizioni in materia di pubblica amministrazione (con particolare riguardo al pubblico impiego e alle procedure di reclutamento del personale) e dalle disposizioni, aggiunte nel secondo passaggio in Consiglio dei ministri, in tema di formazione e reclutamento dei docenti.

A breve peraltro dovrebbe arrivare un ulteriore intervento urgente da parte del governo per accelerare l'attuazione del PNRR, ma questa volta più mirato al campo delle infrastrutture e dei trasporti.

Rimane da dire invece del terzo decreto, che è all'esame della Camera per la conversione ed è decisamente di impatto più contenuto per l'argomento: si tratta del decreto legge n. 41, che prevede **disposizioni urgenti per lo svolgimento contestuale delle elezioni amministrative** e dei referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2022, nonché per l'applicazione di modalità operative, precauzionali e di sicurezza ai fini della raccolta del voto (n. 3591).

Il provvedimento risente ancora delle misure cautelari legate all'emergenza sanitaria e si pone nel solco dei precedenti. Tra le altre cose contiene il rinvio al 2023 della sperimentazione del voto elettronico. Interessante solo notare che l'articolo 1 della proposta di legge n. 3144, sul computo dei votanti per la validità delle elezioni comunali e il numero delle sottoscrizioni per la presentazione dei candidati (approvata dal Senato e di cui la commissione affari costituzionali della Camera ha concluso l'esame il 21 aprile scorso), dispone, a regime, la medesima disciplina recata in via transitoria dal decreto per le elezioni 2022. L'esame in aula del decreto dovrebbe iniziare il 13 giugno.

Ma accanto ai provvedimenti urgenti in questo periodo dal governo arrivano anche provvedimenti ordinari importanti, soprattutto in tema PNRR, come abbiamo già visto. Abbiamo così il disegno di legge di modifica del **Codice della proprietà industriale** (n. 2631) e il disegno di legge sulla **riforma della giustizia tributaria** (n. 2636), entrambi presentati al Senato. Non è ancora stato presentato in Parlamento l'ultimo dei disegni di legge approvati

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9 e 10 giugno 2022 Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento Attività parlamentare – Dall'emergenza pandemica all'urgenza delle riforme
---	---	---

dal Consiglio dei Ministri, anch'esso previsto dal PNRR, relativo alla **delega per la realizzazione di un sistema organico degli incentivi alle imprese**.

Sarà invece la Camera ad occuparsi del disegno di legge governativo relativo alle **disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane** (n. 3628).

RIFORME

Un altro settore che in questi mesi ha visto una discreta vivacità è quello delle riforme istituzionali.

A partire dalle riforme costituzionali, sulle quali procede l'opera di modifica settoriale o ancor meglio puntuale che ha caratterizzato lo spirito di questa legislatura.

Il disegno di legge costituzionale di **modifica all'art. 33 della Costituzione in materia di attività sportiva** (n. 3531), che era stato approvato tre mesi dal Senato in prima deliberazione, in due sole sedute di commissione è stato consegnato all'aula della Camera che lo esaminerà a partire dal 13 giugno. La volontà unanime della commissione di accelerare l'iter al fine di pervenire all'approvazione definitiva entro la conclusione della legislatura ha fatto sì che si sia addirittura rinunciato al termine per gli emendamenti.

Il provvedimento, che si compone di un unico articolo, aggiunge un nuovo ultimo comma all'articolo 33 della Costituzione, stabilendo che la Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme. La collocazione all'articolo 33 indica che si è scelto di indicare per primo il valore educativo, legato allo sviluppo e alla formazione della persona, più che il versante del benessere psicofisico dell'individuo (scelta che avrebbe invece implicato una modifica all'articolo 32).


E' interessante notare come fino alla riforma costituzionale del 2001 gli unici riferimenti allo sport in fonti di rango costituzionale si trovavano, sin dalla loro approvazione, in due Statuti speciali: quello del Trentino-Alto Adige (all'articolo 9, n. 11) che assegna alla potestà legislativa concorrente la materia «attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature» e quello del Friuli – Venezia Giulia (all'articolo 4, n. 14) che attribuisce alla potestà legislativa regionale primaria la materia «istituzioni sportive».

Solo con la riforma del Titolo V lo sport trova finalmente ingresso in Costituzione, sia pur ai limitati fini del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni: l'articolo 117, comma terzo, infatti, annovera «l'ordinamento sportivo» fra le materie di competenza concorrente.

Manca invece solo l'ultimo miglio per il disegno di legge di **modifica dell'articolo 119 della Costituzione** (n. 3353), concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità: approvato in seconda deliberazione dal Senato a fine aprile, è stato assegnato alla Camera in commissione per la relativa seconda deliberazione. Tempi tecnici e dovrebbe diventare quindi legge prima dell'estate.

Manca un po' più dell'ultimo miglio al disegno di legge di **modifica all'articolo 57 della Costituzione**, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica, che comunque ha fatto un passo in avanti: approvato dalla Camera il 10 maggio è passato al Senato dove risulta per ora solo assegnato (n. 2608).

Si è invece concluso il cammino della proposta di legge di modifica alla parte II della

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento</p> <p>Attività parlamentare – Dall'emergenza pandemica all'urgenza delle riforme</p>
---	--	---

Costituzione concernenti l'**elezione diretta del Presidente della Repubblica** (n. 716). Conclusione però infausta, perché l'aula ha respinto il disegno di legge. Le motivazioni addotte all'approvazione degli emendamenti soppressivi (il testo era arrivato in aula con il mandato a riferire in senso contrario del relatore) sono state varie, fundamentalmente di metodo e di tempi.

Un disegno di legge interessante e che rappresenta una notevole innovazione nell'attuale riparto fra i vari livelli di governo è quello di modifica all'articolo 114 della Costituzione, in materia di **ordinamento e poteri della Città di Roma**, capitale della Repubblica (1854). Il provvedimento prevede l'attribuzione a Roma Capitale della potestà legislativa delle regioni, con il confine (salvo talune eccezioni, come ad esempio la sanità) delle materie concorrenti e residuali di cui ai commi terzo e quarto dell'articolo 117.

La Commissione affari costituzionali della Camera dopo un esame durato un anno ha recentemente (il 19 aprile) adottato in maniera condivisa un testo base con tutta l'intenzione di arrivare rapidamente all'approvazione. A fine maggio i relatori hanno poi presentato degli emendamenti, che ricalibrano parzialmente la struttura dell'intervento, prevedendo l'individuazione delle materie attraverso uno statuto speciale adottato dall'assemblea capitolina, sentita la regione Lazio. Da calendario il provvedimento dovrebbe andare in aula il 20 giugno.

All'esame della commissione, in contemporanea, vi sono però anche diverse proposte, di natura ordinaria, incidenti sull'assetto ordinamentale della città metropolitana di Roma e del comune di Roma, al fine di rafforzarne ruolo e poteri, modificando a questo fine la legislazione ordinaria sotto diversi aspetti.


Passiamo così a dare uno sguardo alle proposte di carattere ordinario che interessano i temi istituzionali, con i relativi aggiornamenti.

Iniziamo dal Senato, dove abbiamo in commissione il disegno di legge di **modifica alla disciplina relativa alla Corte dei conti** (n. 2185), sul quale ci sono voluti due comitati ristretti e due diversi testi base per fare dei passi in avanti. Il relatore ha però affermato che il nuovo testo recepirebbe tutti gli emendamenti su cui vi era un orientamento favorevole anche da parte del Governo, configurando "un punto di sintesi condiviso, dopo un lavoro molto approfondito". Stando a queste affermazioni il lavoro dovrebbe essere quindi a buon punto e le criticità individuate approfondite: la presentazione di soli 12 emendamenti alla scadenza del termine potrebbe rappresentarne la conferma.

Al momento è solo assegnato al Senato, dopo la recente prima approvazione (il 10 maggio) il disegno di legge di modifica in materia di **termini per la presentazione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza** e del disegno di legge del bilancio dello Stato alle Camere (n. 2609).

Il provvedimento, sottoscritto da tutte le forze politiche, è da segnalare e su di esso vale la pena soffermarsi sia per i contenuti ma ancora prima per il contesto istituzionale e le motivazioni di fondo, oltre che per la velocità dell'esame: soli tre mesi dall'avvio.

La modifica attiene alla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 e nasce, come affermato dal relatore in aula (in una presentazione che offre l'occasione per un quadro sintetico ed efficace della politica legislativa degli ultimi anni): "da una riflessione che tutti abbiamo avuto modo di fare in quest'Aula negli ultimi anni. Abbiamo discusso spesso tra di

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento</p> <p>Attività parlamentare – Dall'emergenza pandemica all'urgenza delle riforme</p>
---	--	---

noi, nelle occasioni di dibattito, del pericolo derivante dalla restrizione degli spazi del Parlamento e dall'irrompere di una stagione che, a causa delle decretazioni d'urgenza da parte del Governo ... ha spesso reso marginale e ininfluyente il ruolo delle nostre Assemblee elettive, troppo spesso chiamate a ratificare scelte compiute dagli Esecutivi, senza peraltro poter incidere significativamente su di esse”.

“Tale condizione di netta prevalenza dei decreti-legge rispetto alle leggi d’iniziativa parlamentare è certamente di origine antica e ha assunto già negli anni passati le forme di un’abitudine che ha sacrificato il ruolo del Parlamento, troppo spesso relegato a un ruolo marginale, a volte persino ininfluyente rispetto alla primaria funzione legislativa che la nostra Costituzione gli assegna, costringendolo troppo spesso ad un lavoro di sola implementazione di testi di origine governativa, finendo a volte persino per incidere negativamente sulla loro omogeneità e sulla loro organicità, con interventi certamente in gran parte migliorativi, ma a volte poco attinenti al testo originario, a tutto discapito della qualità della nostra normazione, tanto da registrare persino i richiami del Presidente della Repubblica.”

“Tale squilibrio tra i poteri, elemento, invece, fondante l'equilibrio della nostra Repubblica, ha assunto dimensioni vastissime negli anni della pandemia divenendo, di fatto, costume ordinario nella produzione legislativa. Ancora di più, lo snaturamento del rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo ha assunto una dimensione davvero anomala quando ha intaccato alla base il nostro sistema bicamerale, producendo quello che spesso abbiamo definito uno strano monocameralismo alternato, che ha visto la conversione in legge dei decreti da parte di un solo ramo del Parlamento, costringendo l'altra Camera ad un lavoro di mera conversione, senza la possibilità di incidere sui testi e obbligando il sistema ad un paziente equilibrismo, perfino nell'assegnazione a uno o all'altro ramo del Parlamento dei decreti da convertire.”


Ma, ed è qui il cuore dell’iniziativa legislativa: “il vulnus ancora più rilevante è stato determinato dalla riduzione ad un'unica lettura della legge di bilancio”.

In un quadro legislativo che ha visto il differimento dei termini per la presentazione dei disegni di legge di bilancio alle Camere, si sarebbe verificato “in via di fatto, un costante e crescente ritardo da parte del Governo nella trasmissione del disegno di legge di bilancio dello Stato rispetto ai termini previsti dalla legge”. Ritardo che ad esempio nel 2021 è stato pari a 22 giorni.

“È stato così progressivamente eroso e quasi completamente annullato negli ultimi due anni il tempo ordinariamente dedicato all'esame parlamentare del disegno di legge del Governo in seconda lettura, senza che fosse fornita alle Camere una tempestiva e adeguata informazione circa le motivazioni della tardiva presentazione.”, determinando “al di là delle volontà politiche che al relatore certamente non sfuggono, una oggettiva impossibilità di consentire alle stesse Camere di poter intervenire sulla legge in entrambi i rami del Parlamento”.

Una rapida approvazione del provvedimento, che potrebbe avvenire dato l’ampio clima di condivisione tra le forze politiche visto in occasione del primo passaggio, consentirebbe quindi l'applicazione delle disposizioni già a partire dalla prossima sessione di bilancio.

Non mancano i provvedimenti che interessano gli enti locali, all’esame invece della Camera:

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento</p> <p>Attività parlamentare – Dall'emergenza pandemica all'urgenza delle riforme</p>
---	--	---

a questo proposito c'è da ricordare che la commissione affari costituzionali ha concluso a fine aprile l'esame del disegno di legge concernenti il **computo dei votanti per la validità delle elezioni comunali e il numero delle sottoscrizioni per la presentazione dei candidati** (n. 3144), senza modifiche rispetto al testo ricevuto dall'altro ramo. E' di poco successiva invece la conclusione dell'esame degli emendamenti nella medesima commissione anche per il disegno di legge in materia di **circoscrizioni di decentramento comunale** (n. 1430).

Probabile però che su questi provvedimenti possa incidere, condizionandone l'iter, vista la materia, la prossima approvazione da parte del governo del disegno di legge di modifica del TUEEL, anticipato come un intervento organico e complessivo di modifica.

Sono molti comunque i provvedimenti che in questo periodo hanno ripreso il loro cammino, dopo una lunga pausa iniziata con la sessione di bilancio.


Uno di questi è il disegno di legge in materia di **politiche integrate per la sicurezza e di polizia locale** (n. 242), riforma del settore lungamente attesa, il cui esame è ripreso a inizio maggio in commissione anch'esso alla Camera, partendo dall'esame degli emendamenti presentati (110) al testo unificato adottato.

Subito però è emersa l'opportunità di un'ulteriore pausa di riflessione, suggerita anche dal rappresentante del governo, al fine di compiere approfondimenti su alcuni aspetti sui quali sono state sollevate perplessità e riserve da parte delle organizzazioni sindacali della polizia locale.

Benché infatti il testo unificato fosse il frutto di un lungo confronto che ha visto coinvolti i relatori, il Ministero dell'interno e le organizzazioni sindacali del settore, si è preso atto in commissione di un sentimento di forte insoddisfazione da parte delle organizzazioni sindacali e della necessità di un ulteriore confronto al fine di individuare un testo che sia il più ampiamente condiviso possibile, con la partecipazione, nella distinzione dei rispettivi ruoli, delle organizzazioni sindacali, delle forze politiche e del Governo, fermo restando, come precisato dal presidente della commissione, che "spetta alla politica la responsabilità finale della decisione".

Per quanto riguarda un rapido aggiornamento sui provvedimenti "commemorativi", va detto che si è concluso in commissione al Senato l'esame del disegno di legge **sull'istituzione della Giornata nazionale in memoria degli immigrati vittime dell'odio razziale e dello sfruttamento sul lavoro** (n. 2410). In prima lettura invece è stato approvato dalla Camera il disegno di legge sulle **celebrazioni per il centesimo anniversario della morte di Giacomo Matteotti** (n. 3624) e dal Senato il disegno di legge sulle disposizioni per la **celebrazione dell'ottavo centenario della morte di San Francesco d'Assisi** (n. 3580). Da sottolineare per quest'ultimo provvedimento che si tratta di una iniziativa governativa, volta a celebrare la ricorrenza, nell'anno 2026, dell'ottavo centenario della morte di San Francesco d'Assisi. A questo fine si istituisce tra l'altro un Comitato nazionale, con il compito di elaborare un programma culturale relativo alla vita, all'opera e ai luoghi legati alla figura di San Francesco, al fine di favorire la diffusione della conoscenza del suo pensiero, dell'opera, della cultura e dell'eredità.

Ha invece raggiunto il traguardo definitivo il disegno di legge sull'istituzione della **Giornata nazionale della memoria e del sacrificio degli Alpini** (n. 1371).

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento</p> <p>Attività parlamentare – Dall'emergenza pandemica all'urgenza delle riforme</p>
---	--	---

Vediamo ora all'interno del tema delle riforme alcuni provvedimenti che hanno ad oggetto temi relativi ai diritti e alle libertà, che sono all'esame in prevalenza della commissione giustizia.

Mentre infatti i temi caldi in materia di riforma della giustizia sono all'attenzione della commissione del Senato, la Camera si sta occupando prevalentemente di disegni di legge aventi ad oggetto altrettanto delicate e politicamente complicate partite in materia di diritti.

Possiamo citare il disegno di legge di modifica al testo unico delle leggi in materia di **disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope**, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza (n. 2307), dove le votazioni degli emendamenti sul testo unificato (la cui adozione è di per sé stata salutata come un grande risultato, peraltro non condiviso) sono da poco iniziate e procedono con difficoltà.


O ancora, il disegno di legge di modifica alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante **nuove norme sulla cittadinanza** (n. 105), sul quale finalmente in commissione affari costituzionali è stato adottato il testo unificato, anche qui in un clima non propriamente condiviso da tutti i gruppi, dopo un esame iniziato addirittura nel 2018. Clima complicato e confronto sul filo del regolamento, se solo si considera che a fine maggio, dopo 12 sedute di votazioni per un totale di circa 17 ore, sono stati votati solo 28 emendamenti su 499 proposte emendative e approvato un solo emendamento. E in teoria il provvedimento sarebbe in calendario per l'aula a fine giugno.

Il primo giro di boa alla Camera è stato invece raggiunto il 10 marzo per il disegno di legge sulle disposizioni in materia di **"morte volontaria medicalmente assistita"** (n. 2553), che disciplina la facoltà di richiedere assistenza medica, al fine di porre fine volontariamente ed autonomamente alla propria vita, in presenza di specifici presupposti e condizioni. L'esame al Senato è iniziato recentemente, con un ciclo di audizioni.

Altro disegno di legge approvato invece recentemente sempre alla Camera in prima lettura, ma in tutt'altro clima, prevede modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 21 aprile 2011, n. 62, in materia di **tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori**. (n. 2298). Si tratta di un provvedimento d'iniziativa parlamentare e a prima firma del vicepresidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, con l'obiettivo di ridurre drasticamente la possibilità che i bambini di età inferiore ai sei anni varchino la soglia del carcere a seguito delle madri detenute. "Mai più bambini in carcere", questo il principio di fondo di un'iniziativa che sottovoce porta con sé un piccolo nucleo di riforma della situazione carceraria e che è stato appunto approvato a larga maggioranza.

Con analogo larga condivisione dei gruppi parlamentari è arrivato a conclusione, ma definitiva, il disegno di legge sulle disposizioni in materia di **statistiche in tema di violenza di genere** (n. 2805). Si tratta di un provvedimento che nasce da un lavoro condiviso al Senato dalla Commissione di inchiesta sul femminicidio e dalla necessità di definire un compiuto e articolato sistema di rilevazione e mappatura dei dati relativi alla violenza di genere per mettere a punto le politiche di prevenzione e di contrasto.

Dal Senato è invece partito a febbraio l'esame al Senato di alcuni disegni di legge in materia di modifica al codice civile in materia di **cognome dei coniugi e dei figli** (n. 170), iniziativa dettata anche dalla pendenza di un giudizio costituzionale in merito. Si tratterà ora, a

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento</p> <p>Attività parlamentare – Dall'emergenza pandemica all'urgenza delle riforme</p>
---	--	---

sentenza pubblicata, di valutare come il tema possa o debba essere ripreso e meglio specificato in sede parlamentare in relazione ai disegni di legge all'esame.

Terminiamo con un aggiornamento sul fronte delle leggi "europee".

A fine aprile sono iniziate al Senato le votazioni in commissione sul disegno di **legge di delegazione europea** (n. 2481), che dovrebbe concludere il suo cammino in commissione a breve. Essendo state introdotte delle modifiche, sarà però necessaria una terza lettura da parte della Camera e quindi i tempi per l'approvazione definitiva, nonostante tutti gli auspici formulati, si allungano.

Vediamo ora qualche novità che arriva dai vari settori.

AGRICOLTURA e AMBIENTE

Un altro traguardo da salutare, dopo quello del marzo scorso sulla valorizzazione delle piccole produzioni agroalimentari di origine locale, è rappresentato dalla approvazione definitiva, al terzo passaggio e dopo una lunga navigazione (iniziata addirittura nell'agosto del 2018), del disegno di legge in materia di **valorizzazione e promozione dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero** e di quelli provenienti da filiera corta (n. 187).

Novità, ma solo nel percorso, ci sono per il disegno di legge in materia di **istituzione degli istituti regionali per la fauna selvatica e per il contenimento dei danni provocati dalla fauna selvatica** (n. 2138). La commissione agricoltura della Camera, dopo un lungo passaggio in comitato ristretto, ha infatti adottato un testo. Il testo base, come precisato dal relatore, risponde alla specifica finalità, attraverso puntuali e circoscritte modifiche della legge n. 157/1992, di prevedere l'istituzione d'istituti regionali per la fauna selvatica, nonché misure per il contenimento dei danni provocati dalla stessa; non contiene quindi disposizioni dirette a modificare l'impianto della legge, né si propone di modificare la generale disciplina in materia di protezione della fauna selvatica e prelievo venatorio, e appunto in tale chiave sono stati valutati i 240 emendamenti presentati.

E' ripreso nella medesima commissione, dopo una pausa durata cinque mesi, l'esame del disegno di legge in materia di **contrasto del bracconaggio ittico** nelle acque interne (n. 2328). Alla ripresa è arrivato un emendamento del relatore, specifico per dare una soluzione ad alcune questioni relative ai controlli in ordine alle attività di pesca di determinate specie ittiche, circostanza che ci porta a dedurre che il testo arrivato dal Senato sarà modificato e la strada da percorrere non sarà così breve.

Nessuna novità di rilievo arriva invece dalla commissione del Senato.

Sul fronte ambientale c'è da segnalare al Senato il disegno di legge sulle misure urgenti per la **riduzione dell'inquinamento da sostanze poli e perfluoroalchiliche (PFAS)** e per il miglioramento della qualità delle acque destinate al consumo umano (n. 2392). L'esame è iniziato nel marzo di quest'anno e sta procedendo rapidamente: dopo un ampio ciclo di audizioni a fine maggio è stato adottato un testo base e sono stati fissati i termini per gli emendamenti.

Scopo dell'iniziativa, secondo quanto riportato nella relazione introduttiva del disegno di legge adottato come base per i lavori è quello di "adeguare l'attuale regolamentazione in



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare – Dall'emergenza pandemica
all'urgenza delle riforme

materia di scarichi (parte terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) alle criticità emergenti nel nostro Paese relativamente alle sostanze poli e perfluoroalchiliche. Tali sostanze pericolose hanno messo a rischio l'utilizzazione di importanti risorse idriche destinate all'utilizzo potabile, oltretutto la qualità dei nostri corpi idrici, destando anche preoccupazioni di carattere sanitario per la popolazione interessata. L'intervento normativo riflette inoltre i recenti obblighi derivanti da accordi internazionali (REACH) che prevedono il divieto di utilizzo e di presenza nei prodotti di alcune sostanze appartenenti alla categoria delle sostanze poli e perfluoroalchiliche sulla base delle loro caratteristiche di persistenza, bioaccumulabilità e tossicità.”

SALUTE

A fine aprile sono terminate le votazioni alla Camera sugli emendamenti per il disegno di legge recante interventi per la prevenzione e la **lotta contro l'AIDS e le epidemie infettive aventi carattere di emergenza** (n. 1972). Non è terminata ma è a buon punto anche la votazione degli emendamenti per il disegno di legge sulla **disciplina delle attività funerarie e cimiteriali** (n. 928).

E' invece finito per davvero, con l'approvazione definitiva in commissione in sede legislativa, il lungo cammino iniziato nel settembre del 2018 del disegno di legge sulle disposizioni in materia di **trasparenza dei rapporti tra le imprese produttrici, i soggetti che operano nel settore della salute e le organizzazioni sanitarie** (n. 491).

Vari anche i disegni di legge all'esame della parallela commissione del Senato, da quello sull'introduzione della figura dell'**infermiere di famiglia** e disposizioni in materia di assistenza infermieristica domiciliare (n. 1346), alla disciplina del riconoscimento della **professione di autista soccorritore** (179) e sulle disposizioni concernenti il riconoscimento della guarigione e la piena cittadinanza delle **persone con epilessia** (n. 716), che però in questo periodo non hanno fatto significativi passi in avanti.

ISTRUZIONE e CULTURA

Una novità interessante e da tenere d'occhio è rappresentata per l'ambito istruzione dal recente arrivo (il 18 maggio) di un testo unificato alla Camera per i disegni di legge che prevedono **disposizioni in materia di tirocinio curricolare** (n. 1063).

Il lavoro di sintesi è durato due mesi in comitato ristretto, ma rimangono ancora alcuni nodi da sciogliere, uno dei quali attiene alla possibilità di retribuire i tirocinanti. Il testo unificato è stato accolto comunque come un buon punto di partenza, “in quanto evita di mettere in contrapposizione la formazione e il lavoro, che rappresentano fattispecie – sì – diverse ma che mirano a scopi interni allo stesso ambito” Come evidenziato dal relatore, lo spirito della proposta è quella di “inserire una serie di rotelle mancanti nel sistema dei tirocini.”

E' stato così riaperto un ciclo di audizioni, che ha già visto l'audizione del Ministro del Lavoro e del Ministro dell'Università e che prossimamente coinvolgerà anche la Conferenza delle Regioni, in considerazione delle competenze regionali in materia di



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022

Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento

Attività parlamentare – Dall'emergenza pandemica
all'urgenza delle riforme

formazione.

Al Senato sta proseguendo invece in sede redigente l'esame del disegno di legge sull'attività di **ricerca e reclutamento di ricercatori** (n. 2285), già alla seconda lettura.

Sempre al Senato a maggio è poi stato approvato in prima lettura il disegno di legge di **delega e altre disposizioni in materia di spettacolo**, che per ora è solo assegnato in commissione alla Camera (n. 3625). Si tratta di un provvedimento di iniziativa governativa, che riconosce la specificità del lavoro nello spettacolo e la sua strutturale discontinuità, prevedendo tutele normative, economiche e previdenziali specifiche. Il settore dello spettacolo è stato infatti particolarmente penalizzato dalla pandemia, e le commissioni, dopo un confronto approfondito con le associazioni di categoria, hanno rielaborato il testo originario, introducendo l'indennità di discontinuità, nuove tutele in materia di contratti di lavoro e di equo compenso, l'istituzione del registro nazionale degli agenti o rappresentanti dello spettacolo, del tavolo programmatico e dello sportello unico.