	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 novembre 2014 Laura Morandi (Provincia autonoma di Trento) Tra una fiducia e un'altra
---	---	---

## ***TRA UNA FIDUCIA E UN' ALTRA***

Dopo l'approvazione della nota di aggiornamento al DEF 2015 e della variazione alla nota di aggiornamento al DEF (entrambe passate al vaglio del parlamento), il 5 novembre la commissione bilancio della Camera ha avviato ufficialmente i lavori sul **disegno di legge di stabilità 2015** (n. 2679). Presentato il 23 ottobre, dopo una serie di anticipazioni solo in data 27 è stato possibile vedere il testo.

Si preannuncia un cammino faticoso. Già all'inizio vi sono stati degli incidenti diplomatici al momento dell'esame da parte della commissione bilancio per la verifica della compatibilità delle norme contenute nel disegno di legge con il contenuto proprio della manovra di bilancio. Infatti ben venti sono state le disposizioni stralciate dal presidente della Camera su parere della commissione a causa della loro natura microsettoriale o di tipo ordinamentale (e che hanno formato altrettanti distinti disegni di legge).


La settimana corrente e il prossimo fine settimana saranno decisivi per la discussione del disegno di legge in commissione (ma in ultima analisi per il disegno di legge in sé, visto che sarà verosimile l'utilizzo della questione di fiducia in aula). Data la mole degli emendamenti, più di tremila, è stato deciso di esaminare le sole proposte emendative segnalate dai gruppi parlamentari e quelle approvate dalle singole commissioni (che peraltro ammontano a 651).

Si attendono comunque gli emendamenti del governo e del relatore, che saranno quelli decisivi, e per i quali i componenti della commissione hanno chiesto al presidente garanzie circa la possibilità di avere effettivamente tempo a disposizione per l'esame prima del conferimento del mandato al relatore. Se questo sarà possibile si vedrà solo nei fatti.

Mancano questa volta all'appello i **decreti legge**. Casuale o meno, per la prima volta è accaduto un evento quasi storico: complice forse il richiamo della presidente della Camera, che il 14 ottobre ha ufficialmente stigmatizzato l'abuso dello strumento del decreto legge, per quasi una decina di giorni nelle aule parlamentari non sono stati all'ordine del giorno disegni di legge di conversione. E' comunque durato poco. Nell'ultimo consiglio dei ministri sono infatti stati approvati due decreti legge, anche se non di grande rilievo. Uno di questi però (il n. 165/2014 presentato alla Camera con il n. 2715) è interessante sotto un particolare profilo. Si tratta infatti di un decreto che è quasi esclusivamente dedicato a correggere o spiegare alcune disposizioni di decreti precedenti, il n. 90, ma soprattutto il n. 133. La pubblicazione della legge di conversione di quest'ultimo è infatti contemporanea alla pubblicazione del decreto correttivo.

Gli ultimi decreti legge esaminati, il n. 132 sulla giustizia civile e il n. 133 sulle infrastrutture (cosiddetto Sblocca Italia) sono stati comunque tormentati e il governo è dovuto ricorrere a più riprese al voto di fiducia.

Proprio sul decreto legge sblocca Italia è da riportare un curioso intervento del sottosegretario in commissione al Senato, quindi in seconda lettura. Nonostante i ripetuti

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 novembre 2014 Laura Morandi (Provincia autonoma di Trento) Tra una fiducia e un'altra
---	---	---

richiami della Corte costituzionale (e dello stesso presidente della Repubblica) circa la necessità di evitare il ricorso a decreti aventi contenuti eterogenei, di fatto il fenomeno si ripete. Alle contestazioni sollevate in commissione su questo aspetto il rappresentante del governo ha testualmente affermato, con chiara predeterminazione, che “il provvedimento omnibus è il risultato di una precisa tecnica legislativa”.

E alle lamentele poi dei senatori circa l'eccessiva compressione dei tempi per l'esame, dovuto al fatto che la Camera in prima lettura aveva quasi esaurito il tempo a disposizione per la conversione (peraltro cambiando per quasi due terzi il contenuto del provvedimento), ha rimandato ogni possibile contributo dei senatori stessi allo strumento dell'ordine del giorno (con ciò implicitamente ma non troppo negando la possibilità di interventi di modifica). Anzi, il disegno di legge è perfino arrivato in aula, dove è stato approvato con voto di fiducia, senza la possibilità di conferire ai relatori il regolare mandato.

Reciproche accuse a fasi alterne tra Camera e Senato circa il mancato rispetto della “doverosa concertazione tra i due rami del parlamento” del resto ormai si sprecano.

Rimane solo da registrare che questo governo ha superato tutti i precedenti in fatto di presentazione di provvedimenti d'urgenza e di richieste della questioni di fiducia, che spesso si accompagnano. E non sarà un trend facile invertire, anzi. Prossimamente è infatti previsto un intenso traffico nelle aule parlamentari, che costringerà nuovamente all'uso quantomeno dello strumento regolamentare della fiducia.

Non è inutile infine far presente che questa tecnica parlamentare porta inevitabilmente ad abbassare la percentuale della possibilità di accoglimento delle proposte di emendamento: si calcola infatti che in questa fase di governo la percentuale di emendamenti accolti sul totale non superi il 5 %.


Accanto alla legge di stabilità sarà probabile oggetto di fiducia (sia in seconda che in terza lettura) anche la **riforma del lavoro** (n. 2606), che è appena stata licenziata dalla commissione e dovrebbe arrivare in aula alla Camera poco tempo prima della manovra di bilancio.

Per la serie “provvedimenti conclusi” ricordiamo che sono state finalmente archiviate le due leggi europee bis per il 2013 (l'ultima, la legge europea bis è stata approvata il 21 ottobre). Per quanto riguarda il settore comunitario siamo ora in attesa solo della presentazione ufficiale, prevista al Senato, della **legge di delegazione europea 2014** (approvata in consiglio dei ministri il 30 ottobre).

Approvato in aula in prima lettura il disegno di legge delega per la riforma del codice della **nautica da diporto** (n. 1167), che passa all'esame della Camera dei deputati. Approvato anche, sempre in prima lettura, il disegno di legge di riforma del **codice della strada** (n. 731), che passa al Senato.

Sembrava invece destinato ad una rapida approvazione, ma è solo iniziato l'esame in aula alla Camera il disegno di legge sulla riforma della **disciplina delle tasse automobilistiche** (n. 2397): il 10 ottobre è stato incardinato ma altre urgenze l'hanno di fatto fermato.

E' arrivato in seconda lettura al Senato il disegno di legge in materia di emersione e **rientro dei capitali detenuti all'estero** e di autoriciclaggio (n. 1642), con l'auspicio di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 novembre 2014 Laura Morandi (Provincia autonoma di Trento) Tra una fiducia e un'altra
---	---	---

una rapida approvazione del disegno di legge da parte del rappresentante del governo intervenuto nei lavori.

Vediamo ora qualche settore in particolare.

## AFFARI ISTITUZIONALI

La commissione affari costituzionali del Senato, dopo il superlavoro affrontato nella prima parte dell'anno con la legge di riforma costituzionale, ha avuto un periodo tranquillo, nel quale ha potuto affrontare argomenti meno complessi quantomeno dal punto di vista politico.


Così si è potuto affrontare il tema dell'**attività di rappresentanza interessi** (n. 281), ennesimo tentativo di disciplinare l'attività di relazione istituzionale, totalmente priva di regolazione in Italia. Elemento chiave nella disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi particolari è costituito dall'istituzione del registro dei portatori di interessi particolari, che risponde all'esigenza di trasparenza in ordine all'identità dei soggetti che intendono svolgere l'attività e alla condotta dei soggetti esercenti pubbliche funzioni. Attualmente si sta svolgendo un ciclo di audizioni.

Altro provvedimento esaminato è quello sul **contrasto al cyberbullismo** e per la corretta utilizzazione della rete internet a tutela dei minori (n. 1261), dove invece siamo a buon punto, essendo iniziato l'esame degli emendamenti.

In realtà la commissione avrebbe avuto ben altro di che occuparsi: alla sua attenzione vi era infatti il disegno di legge di **riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche** (n. 1577), destinato a completare una delle grandi riforme del governo, quella della pubblica amministrazione, avviata con il decreto legge n. 90/2014. Nelle intenzioni annunciate questo provvedimento avrebbe dovuto avere un iter velocissimo, ma per un mese in commissione si sono solo svolte audizioni. A metà del mese di ottobre è stato poi fissato (e successivamente prorogato) il termine di scadenza degli emendamenti (particolarmente importante trattandosi di un disegno di legge qualificato come collegato alla manovra finanziaria).

Da ultimo in chiusura della discussione generale è intervenuto il ministro, che ha difeso l'impianto del provvedimento replicando in particolare alle accuse mosse di eccessivo accentramento di poteri nel presidente del consiglio. Si segnala che ha assunto un particolare significato (alla luce dei recenti accadimenti) la disposizione presente nel disegno di legge finalizzata alla riapertura dei termini per l'attuazione dei decreti legislativi numero 33 e 39 del 2013 di revisione delle regole in materia di anticorruzione e trasparenza.

Chiusa appunto la discussione generale e presentati gli emendamenti, il cammino del provvedimento si è però trovato davanti l'ostacolo della commissione bilancio, che doveva esprimere il parere di sua competenza sugli emendamenti presentati. Si ricorda ancora che questo parere è decisivo nel caso di un provvedimento collegato alla manovra finanziaria, in quanto sono inammissibili gli emendamenti sui quali la commissione bilancio abbia espresso parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 27 e 28 novembre 2014 Laura Morandi (Provincia autonoma di Trento)  Tra una fiducia e un'altra</p>
---	--	---

In questo caso il parere della commissione ha fatto una vittima eccellente con la bocciatura dell'articolo 9 del disegno di legge, che prevedeva la delega per la riorganizzazione della rete delle camere di commercio (ciò in quanto disposizione onerosa e quindi bisognosa di finanziamento ai sensi appunto dell'articolo 81).

Il presidente della commissione ha quindi comunicato la decisione circa la soppressione dell'intero articolo 9, sottolineando con spirito costruttivo che ciò consentirà di affrontare, con un provvedimento legislativo specifico, la delicata questione della riforma del sistema camerale, tenendo in debita considerazione anche il carattere strategico dei servizi forniti dalle Camere di commercio in favore dei distretti produttivi territoriali e delle piccole e medie imprese, con un evidente ausilio anche per i comuni. Fermo restando che resta impregiudicata ogni altra soluzione finalizzata alla riforma del sistema camerale.

Comunque il disegno di legge dovrà ora dividere il suo cammino con la **riforma della legge elettorale** (n. 1385), il cui esame dopo la pausa di riflessione seguita alla approvazione in prima lettura alla Camera sta per riprendere alla grande. L'ufficio di presidenza della commissione ha infatti deciso di avviare il 18 novembre l'esame del procedimento, con un'indagine conoscitiva, ma con l'intenzione di arrivare in tempi rapidi all'approvazione.

Parrebbe quindi essere terminata la fase di relativa tranquillità della commissione affari costituzionali.

Sarà peraltro tutto da vedere come il Senato riuscirà a conciliare l'arrivo in aula entro la fine dell'anno sia della riforma della pubblica amministrazione che della legge elettorale con la seconda lettura della legge di stabilità.


La prima commissione della Camera dei deputati si è intanto occupata, anch'essa con relativa calma, della legge costituzionale di **riforma della parte seconda della Costituzione** (n. 8). Anch'essa pare si sia presa una piccola pausa dopo la maratona della legge elettorale.

Oltre alla mancanza della previsione di un serrato calendario dei lavori è da segnalare una interessante parentesi regolamentare, che ha dato l'occasione di evidenziare alcune informazioni.

Su richiesta del movimento 5 stelle la commissione ha infatti richiesto al governo dati e informazioni su alcuni aspetti del disegno di legge. In particolare è stato chiesto:

- un'analisi dell'impatto del disegno di legge sul contenzioso derivato dall'assetto del riparto di competenza tra lo Stato e le regioni a seguito della modifica dell'articolo 117 della Costituzione di cui alla legge costituzionale n. 3/2001;
- i dati tecnici che attestino l'opportunità di procedere al nuovo riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni;
- i dati relativi all'impatto economico del disegno di legge in termini di risparmi per la finanza pubblica.

Il 29 ottobre il ministro per i rapporti con il parlamento ha trasmesso con due distinte lettere la documentazione richiesta. Interessanti i dati trasmessi, anche se in parte noti. Essi danno comunque l'idea del quadro dei conflitti tra Stato e regioni. Ben 871 sono infatti le leggi regionali impugnate, e quattro gli ambiti in cui si muovono: finanza pubblica regionale, economico produttivo, politiche ordinamentali degli enti locali e statuti

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 novembre 2014 Laura Morandi (Provincia autonoma di Trento) Tra una fiducia e un'altra
---	---	---

e welfare. Vi è poi da leggere la risposta dei singoli ministeri, che analizzano ciascuno per il proprio ambito gli effetti di una riforma che elimina la legislazione concorrente e riporta in capo allo Stato alcune competenze. Ovvio la conclusione: calo dei costi amministrativi e velocizzazione delle procedure.

Si diceva comunque che il cammino del provvedimento non è stato molto stressante, segno della mancanza ad oggi di una chiara volontà politica: vi sono perfino state delle riunioni rinviate per mancanza di richieste di intervento e altre che si sono concluse con il semplice abbinamento di nuove e ulteriori proposte di legge. A questo proposito va solo detto che siamo arrivati a quota cinquanta.

La discussione generale si sta prolungando e si può solo segnalare che da ultimo è stata sentita la conferenza delle regioni. Giusto in questi giorni è stato fissato per il 24 novembre il termine per presentare emendamenti sul testo base (che ovviamente è quello approvato dal Senato).

Per concludere sul fronte istituzionale si deve anche segnalare l'arresto della **riforma del regolamento della Camera dei deputati**, che doveva andare in aula nel mese di ottobre, ma è stata inondata da più di trecento proposte di modifica e rinviata a data successiva alla legge di stabilità. Con ogni probabilità non se ne farà nulla, in quanto sono troppo forti le resistenze che si fanno forza dell'opportunità di attendere quale sarà il nuovo disegno parlamentare che uscirà dalla riforma costituzionale.


## SANITA'

Al Senato con l'approvazione in commissione è da evidenziare un primo passo significativo per il disegno di legge che contrasta il **traffico di organi destinati al trapianto** (n. 922).

Per quanto riguarda il disegno di legge riguardante **norme varie in materia sanitaria** (n. 1324) si è conclusa la fase dell'illustrazione degli emendamenti. Da ultimo la relatrice ha presentato un emendamento volto a recepire una condizione posta dal parere della commissione affari costituzionali e relativa all'inserimento dell'intesa in sede di conferenza Stato-regioni nell'ambito della procedura di adozione dei regolamenti attuativi della nuova disciplina degli ordini professionali.

Il disegno di legge sullo **screening neonatale** (n. 998) è invece stato esaminato celermente ed è già stato fissato il termine per proporre emendamenti. Un altro provvedimento interessante il cui esame è stato avviato in questo periodo in commissione riguarda la **dispensazione dei medicinali** (n. 983).

Vari anche i disegni di legge esaminati dalla parallela commissione della Camera: Delega al Governo per la modifica della disciplina in materia di **responsabilità professionale del personale sanitario** (n. 259), **riforma del terzo settore** (n. 2617), partita dal 1° ottobre e che attualmente è ancora in discussione generale (qui vi è da dire che sono state sollevate alcune perplessità sull'uso dello strumento della delega), prevenzione, la cura e la riabilitazione della **dipendenza da gioco d'azzardo patologico** (n. 101)

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 novembre 2014 Laura Morandi (Provincia autonoma di Trento) Tra una fiducia e un'altra
---	---	---

A proposito di quest'ultimo provvedimento, ripreso dalla commissione dopo molto tempo, si segnala che persistono problemi di carattere finanziario, ai quali si è aggiunta la necessità di attendere la prossima adozione da parte del governo dello schema di decreto legislativo in materia di giochi, ai fini di valutarne le reciproche implicazioni.

Procede in comitato ristretto, ormai da due mesi, l'esame del disegno di legge sull'assistenza a favore delle **persone affette da disabilità grave** e prive del sostegno familiare (n. 698).

Come spesso accade soprattutto in questo settore, il disegno di legge sulla concessione di un indennizzo in favore delle persone affette da **sindrome da talidomide** (n. 263) è bloccato da problemi di carattere finanziario: nella fattispecie si tratta di una sensibile diversità di valutazione tra il ministero della salute e la ragioneria generale dello Stato nella quantificazione degli oneri di copertura del provvedimento nelle valutazioni

## AGRICOLTURA

Procede finalmente al Senato il disegno di legge collegato in materia di **semplificazione agricola** (n. 1328) con la votazione degli emendamenti: da segnalare alcuni emendamenti del relatore, che si è fra le altre cose preoccupato di predisporre una norma per assicurare l'attuazione della nuova politica agricola comune e per coordinare il disegno di legge con il provvedimento in materia di agricoltura sociale, sempre all'esame della medesima commissione.


Il disegno di legge in materia di **agricoltura sociale** (n. 1568) appunto, all'esame della commissione già in seconda lettura, era partito molto bene, tanto che alla luce dell'andamento dei lavori parlamentari e dell'ampia convergenza riscontrata nell'altro ramo del parlamento si era perfino deciso di soprassedere allo svolgimento delle consuete audizioni preliminari. Sennonché da ultimo sono arrivate delle richieste di audizione dall'esterno e il cammino del provvedimento si è inevitabilmente rallentato.

Alla Camera dei deputati invece finalmente qualche buona novità per il disegno di legge in materia di tutela e valorizzazione della **biodiversità agraria** (n. 348): dopo tre testi unificati (l'ultimo il 24 settembre) e più di un anno di lavoro finalmente il 21 ottobre si è concluso l'esame degli emendamenti e il testo è stato inviato alle altre commissioni per il parere.

## ATTIVITA' PRODUTTIVE

In commissione industria al Senato sono arrivati gli emendamenti sul disegno di legge istitutivo del **marchio "Italian Quality"** (n. 1061), ma si è deciso di costituire un comitato ristretto per giungere alla predisposizione di un testo condiviso, da sottoporre soprattutto alla commissione europea per la verifica di conformità al diritto comunitario.

Si tratta di una iniziativa diretta ad aiutare il sistema della manifattura italiana nel contesto del mercato internazionale, tenuto conto che l'espressione già in uso «Made in Italy» - pur certamente evocativa della qualità dei prodotti italiani - rischia di non

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 novembre 2014 Laura Morandi (Provincia autonoma di Trento) Tra una fiducia e un'altra
---	---	---

proteggere a sufficienza i prodotti nazionali dall'elevata concorrenza e dai fenomeni di delocalizzazione.

Nella parallela commissione della Camera dei deputati il 15 ottobre è stato invece adottato il testo base per il disegno di legge in materia di **sistemi anticontraffazione** e per consentire al consumatore l'identificazione dei prodotti di origine italiana.

L'argomento è chiaramente complementare rispetto all'iniziativa precedente: qui si tratta in particolare di introdurre agevolazioni per le piccole e medie imprese e per i distretti produttivi che adottino sistemi di tracciabilità attestati da codici a barre tali da consentire ai consumatori di identificare i prodotti Made in Italy e quelli interamente prodotti in Italia.

E' evidente come queste due iniziative si muovano e debbano trovare una loro identità nell'ambito di materie sulle quali la copertura delle istituzioni europee è ampia.

Il tema del resto è stato più volte oggetto di mozioni e risulta materia di una proposta di istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta alla Camera sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in ambito commerciale.

Alla Camera si segnala invece il disegno di legge in materia di promozione e disciplina del **commercio equo e solidale** (n. 75): dopo una fase in comitato ristretto è stato scelto il testo base.

Disegno di legge di **riforma del confidi** (n. 1259): si sta accelerando l'iter del provvedimento in commissione finanze al Senato al fine di arrivare all'approvazione entro il mese di novembre. Sembra buona infatti l'intesa con i ministri competenti per la realizzazione della riforma (espressamente il presidente della commissione ha valutato positivamente lo spirito collaborativi del governo nel valutare le proposte emendative).

## AMBIENTE


Finalmente arriva in seconda lettura al Senato il **collegato ambientale** (n. 1676), che era previsto in aula alla Camera già dalla fine di ottobre, ma è stato bloccato dall'arrivo del decreto legge Sblocca Italia, al quale ha dovuto cedere tutto il suo spazio parlamentare e con il quale si incrocia anche per taluni settori di intervento.

Dopo l'approvazione da parte della Camera dei deputati, il 15 ottobre è iniziato al Senato l'esame del disegno di legge sulle **agenzie ambientali** (n. 1458). Per ora si è deliberato lo svolgimento di un ciclo di audizioni.

Il 12 novembre, dopo un sonno di ben sei mesi, è ripreso in comitato ristretto nelle commissioni ambiente e agricoltura l'esame del disegno di legge sul contenimento del **consumo del suolo** e riuso del suolo edificato (n. 2039), di grande attualità in ragione degli ultimi eventi atmosferici che hanno riproposto il tema del contenimento delle superfici edificabili.

Riprende anche, con la fissazione del termine per presentare emendamenti in commissione, l'esame in seconda lettura al Senato del disegno di legge finalizzato a introdurre nuove ipotesi di **delitti contro l'ambiente** nel codice penale (n. 1345).

## INDAGINI CONOSCITIVE

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 27 e 28 novembre 2014 Laura Morandi (Provincia autonoma di Trento)  Tra una fiducia e un'altra
---	---	---

Al Senato si sta svolgendo l'indagine conoscitiva sulla sostenibilità del Servizio sanitario nazionale con particolare riferimento alla garanzia dei principi di universalità, solidarietà ed equità. Nella stessa commissione è alle battute finali l'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul caso Stamina

Alla Camera è infine stato approvato il documento finale dell'indagine conoscitiva sulla strategia energetica nazionale.