



TRA MANOVRE E RIFORME

Questa volta non si può dire che non sia proprio successo nulla, e per di più nella cosiddetta pausa estiva che tanto pausa (almeno al Senato, impegnato nel primo passaggio parlamentare della conversione del decreto legge n. 138), non è poi stata.

L'impressione è quella di vivere in tempi quasi storici: quando mai era successo che un decreto legge potesse essere convertito nel giro di pochi giorni (vedi il decreto n. 98). Quando mai a distanza di pochi mesi si sono viste ben tre manovre finanziarie (la prima del 13 maggio, la seconda del 6 luglio e la terza del 13 agosto), tutte risolte con decretazione di urgenza e tutte approvate con voto di fiducia (decreti legge numero 70, 98 e 138).

E ora aspettiamo un ulteriore decreto sviluppo (a breve) e poi la legge di stabilità, entro il 15 ottobre ... ci sarà da vedere.

In questo contesto si potrebbe dire che tutto il resto resta sullo sfondo, appannato. Eppure anche sullo sfondo qualcosa si muove, anche se in base a logiche che rispondono a esigenze a volte politiche, a volte istituzionali, spesso dettate dal corso degli eventi economici.

Sempre facendo finta che tutto proceda, che intorno non stia accadendo nulla e quindi ragionando come se la legislatura possa giungere alla sua naturale scadenza.

E mi riferisco in particolare a tutto il filone delle riforme costituzionali e istituzionali, che sono spuntate sia alla Camera che al Senato per rispondere a volte alle esigenze dei mercati, a volte ad un'opinione pubblica che davanti alla prospettiva di sacrifici chiedeva almeno che qualche risposta in termini di cambiamento ci fosse.

Questa ansia di riformare tutto il possibile da parte del governo ha peraltro fatto scomodare perfino il Capo dello Stato, che davanti a tutta una serie di iniziative (presentate o annunciate) si è visto costretto a fare un richiamo sulla necessità di valutare con attenzione gli interventi di tipo costituzionale.

Tutti questi interventi costituzionali sono comunque stati presentati come urgenti e indifferibili, quasi come i vari decreti legge dai quali spesso traevano ispirazione.



Di fatto però non pare ci sia stata la conseguente accelerazione sia dal punto di vista sia istituzionale che parlamentare. Molto si discute ad esempio con enfasi sul disegno di legge di **introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale** (disegno di legge n. 4620), presentato alla Camera dei deputati il 15 settembre ed il cui esame non è ancora iniziato, ma che in teoria sarebbe già previsto in aula a novembre. Questo vale anche per lo schema di disegno di legge relativo alla **soppressione degli enti intermedi**, approvato dal consiglio dei ministri l'8 settembre 2011, che avrebbe testualmente come obiettivo "la soppressione del livello di governo provinciale nella sua attuale configurazione". Nella conferenza unificata del 22 settembre il governo ha già dilatato di trenta giorni i termini per l'espressione del parere.

Di un altro schema di disegno di legge costituzionale governativo con ambizioni ancora maggiori sembrano perfino essersi perse le tracce: approvato nel consiglio dei ministri del 22 luglio questo provvedimento si proporrebbe una serie articolata di modifiche dirette a "modernizzare la nostra architettura costituzionale". E si va quindi dalla **riduzione del numero dei parlamentari** (con annessa riforma dell'indennità commisurata, nella migliore delle logiche economiche, alla produttività dei parlamentari), alla riforma del bicameralismo perfetto con l'introduzione di un senato federale, ad una migliore ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni e altro ancora. Cose di non poco conto. Preannunciato più volte e attesa la sua presentazione al Senato, non risulta ancora formalizzato: sembra sempre che stia per apparire ma non si vede.

E' vero che ci sono state ben altre emergenze, ma sembrava si trattasse di un tema molto sentito dal governo.

Anche le opposizioni provano a prendere l'iniziativa in sede parlamentare sul fronte delle riforme. Sul tema specifico della riduzione del numero dei parlamentari e su richiesta espressa delle opposizioni è infatti stato chiesto in commissione affari costituzionali al Senato l'esame dei relativi disegni di legge da tempo presentati e mai veramente esaminati.

Così si sta provando ad affrontare da solo il tema della riduzione del numero dei parlamentari, nonostante i tentativi della maggioranza volti a rallentare il corso dell'esame, sulla base dell'opportunità di attendere il disegno riformatore complessivo, organico e articolato, preannunciato dal governo. Sulla base dei disegni di legge di iniziativa parlamentare (n. 1178 e abbinati del Senato) il 20 settembre è stato adottato un testo unificato, che prevede la riduzione a 450 dei deputati e a 250 dei senatori e per il quale scadono il 30 settembre i termini per presentare emendamenti. In aula è stata peraltro respinta la richiesta di un canale preferenziale con la dichiarazione di urgenza.

Per la riforma della giustizia abbiamo invece il disegno di legge costituzionale n. 4275 (**riforma del titolo IV della parte II della Costituzione**), che da giugno è all'esame della commissione giustizia della Camera dei deputati.



Procede un po' di più un altro provvedimento, quello relativo alla modifica degli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione, giunto alla conclusione dell'esame in commissione (disegno di legge Camera dei deputati n. 4144). Si tratta delle modifiche alla carta costituzionale legate alla cosiddetta **valorizzazione dei principi sociali e liberali a fondamento della responsabilità economica** (dalla relazione al disegno di legge governativo). Viene fra l'altro previsto il rafforzamento del principio di sussidiarietà orizzontale. Su questo testo si sono espresse negativamente le opposizioni, affermando, tra l'altro, che si opererebbe una decostituzionalizzazione delle garanzie per l'attività economica privata, in nome di un eccessivo liberismo economico.

L'unico provvedimento che è arrivato ad un qualche traguardo significativo è però quello dell' **equiparazione tra elettorato passivo e attivo** (disegno di legge n. 4358), approvato dall'aula della Camera dei deputati e trasmesso al Senato. Con l'obiettivo della partecipazione dei giovani alla vita politica, economica e sociale prevede anche una modifica della Costituzione per l'equiparazione in ciascuna delle due Camere tra elettorato attivo e passivo, con l'obiettivo di favorire l'ingresso delle nuove generazioni nella politica attiva. Alla Camera l'elettorato passivo viene fissato a 18 anni, al Senato a 25.

Ma in questa strana estate parlamentare, si intrecciano i temi di scontro istituzionale con le regioni e gli enti locali, alimentati dai pesanti tagli finanziari imposti dalle manovre. Diventa così urgente la necessità di trovare il modo per abbassare il livello di conflittualità.

Un tentativo è quello avanzato in sede di approvazione del decreto legge n. 138 (disegno di legge Camera n. 4612), dove vengono accolti dal governo quegli **ordini del giorno** presentati da un ampio arco costituzionale volti a istituire una commissione paritetica Governo, regioni, province e comuni con il compito di fare una verifica della legislazione vigente in materia di patto di stabilità, costi di funzionamento degli organi e degli apparati della Repubblica, assetto istituzionale ed amministrativo, con l'obiettivo di predisporre una proposta di riforma complessiva in senso federale entro 60 giorni secondo i principi di riduzione degli organi e dei costi, di soppressione delle duplicazioni, di semplificazione dei processi decisionali e di valorizzazione dell'autonomia dei territori e della responsabilità verso i cittadini.

Ed è recente, del 22 settembre, la decisione del consiglio dei ministri relativa **all'istituzione di una commissione paritetica mista Governo – regioni - enti locali**, finalizzata ad "affrontare il tema della razionalizzazione dei costi di funzionamento delle istituzioni e della semplificazione del sistema istituzionale ed amministrativo del paese con l'obiettivo di predisporre una riduzione degli organi e dei costi, di eliminare le duplicazioni, di semplificare i processi decisionali. Deliberazione adottata, si precisa in una nota del consiglio dei ministri, per recepire la richiesta avanzata dalle regioni e dagli enti locali al presidente del consiglio" (comunicato della presidenza del consiglio).



Il fronte delle riforme è comunque ampio: è del 28 settembre la discussione in aula al Senato sulla mozione del PD volta **all'istituzione di una commissione speciale per l'esame di proposte di riforma costituzionale**. Dopo un po' di discussione il tutto è stato peraltro rinviato a novembre, ma l'orientamento della maggioranza (e in particolare del ministro Calderoni) sembra contrario a questo percorso istituzionale.

Si intreccia con le manovre finanziarie il disegno di legge delega per la **riforma fiscale ed assistenziale**, già presentato alla Camera dei deputati con il numero 4566 e sul quale attualmente si sta svolgendo una fase di audizioni, ma che dovrebbe già arrivare in aula a novembre.

Va invece incontro alle decantate esigenze di riforma del sistema il disegno di legge di **delega al governo per l'istituzione e la disciplina della conferenza permanente dei livelli di governo** (n. 4567): finito l'iter in conferenza, finalmente è iniziato l'esame da parte della commissione affari costituzionali della Camera dei deputati. Su questo provvedimento sembra si voglia mettere fretta, visto che sarebbe già previsto in aula per il mese di novembre.

Intanto si è conclusa la prima fase di attuazione del **federalismo fiscale**, con l'approvazione dell'ultimo decreto legislativo, quello conosciuto come premi e sanzioni (decreto legislativo n. 149/2011, in vigore dal prossimo 5 ottobre), ma amichevolmente chiamato sanzioni e sanzioni, per i pochi meccanismi premiali previsti in rapporto alle sanzioni nei confronti dei governatori, presidenti di provincia e sindaci soprattutto.

Senza arrivare alle conclusioni del presidente della conferenza delle regioni, secondo il quale il processo federalista sarebbe già defunto prima di partire, va detto che già si contano i ricorsi alla Corte: almeno sul decreto sul fisco municipale e sull'armonizzazione dei sistemi contabili. Sul decreto sui premi e le sanzioni. l'ipotesi di impugnativa è invece molto concreta ed ampia.

Parliamo ora di una vicenda un po' spiacevole: ci si riferisce alla **legge comunitari 2010** (disegno di legge n. 2322), attualmente all'esame del Senato.

E' successo quello che non doveva succedere. Il disegno di legge è partito dal Senato con un testo di 11 articoli ed è arrivato alla Camera dei deputati a quota 18. Dopo un iter in commissione piuttosto tormentato si è arrivati in aula con ben 41 articoli, e proprio là è successo il guaio. Nella votazione (complici i problemi della maggioranza) sono stati soppressi gli articoli 1 e 2, con i relativi allegati contenenti l'elenco delle direttive da recepire, cioè quelli che si possono considerare gli assi portanti del disegno di legge. Per ovviare a questo inconveniente si è provveduto ad inserire singolarmente le deleghe all'interno dei diversi articoli, per ciascuna delle direttive da attuare. Per quanto riguarda le disposizioni procedurali e i criteri generali di delega, l'ultimo articolo del disegno di legge dispone invece l'applicazione, in quanto compatibili, degli articoli 1 e 2 della legge comunitaria 2009 (legge n. 96/2010).



Al Senato è quindi ritornato un testo di 24 articoli, diverso alquanto da quello in precedenza approvato, e che ha iniziato il suo percorso in commissione con l'auspicio della relatrice per una rapida approvazione senza ulteriori modifiche, in ipotesi entro novembre.

Vediamo un altro disegno di legge di profilo istituzionale: le **disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione**. Approvato finalmente da un ramo del parlamento è ora all'esame delle commissioni riunite affari istituzionali e giustizia riunite della Camera dei deputati ed è iniziata la votazione degli articoli (disegno di legge n. 4434). Era previsto l'arrivo in aula per il mese di settembre, ma su richiesta delle commissioni il termine è slittato ad ottobre.

Il disegno di legge sulla **carta delle autonomie** invece (disegno di legge del Senato n. 2259), dopo l'invio da parte dell' ANCI e della Conferenza delle regioni e province autonome delle osservazioni richieste in merito dall'indagine conoscitiva deliberata dalla commissione, il 15 giugno è entrato in comitato ristretto e non si hanno più notizie.

Altro tema la **legge di semplificazione**: anch'essa non ha avuto vita facile: dall'originario disegno di legge del Senato (disegno di legge n. 2243) in aula sono nati ben tre disegni di legge. Sono infatti stati stralciati gli articoli da 1 a 40 e 44, con la motivazione relativa all'inserimento di molti di quegli articoli nel contemporaneo decreto sviluppo, che sono diventati il **disegno di legge di semplificazione vero e proprio** (n. 2243 bis), attualmente in corso di esame in commissione ma lentamente, gli articoli 41 e 42, per consentire un percorso autonomo, sulla delega al governo per l'emanazione della **carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche**, che sono diventati il disegno di legge n. 2243 ter (attualmente in fase di votazione degli emendamenti in commissione).

Un pezzo di questo mosaico è arrivato finalmente a destinazione: il disegno di legge n. 3209 bis per quella parte relativa alla **codificazione in materia di pubblica amministrazione**.

Qualche passo in avanti anche per il provvedimento in tema di **sicurezza** (disegno di legge n. 272).

Veniamo al settore della sanità: qui ci sono alcune novità interessanti, sia alla Camera dei deputati che al Senato, e proprio di questi ultimi giorni.

All'esame dell'aula del Senato c'è il disegno di legge sull'**istituzione degli ordini e degli albi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico – sanitarie e della prevenzione** (n. 1142). Questo intervento di iniziativa parlamentare e ampiamente condiviso nella fase di esame in commissione si propone di istituire 5 nuovi ordini e ben 20 albi professionali.



Provvedimento atteso da tempo da numerose categorie rappresentative di professioni sanitarie, ma che parallelamente si può leggere con uno stampo chiaramente corporativo.

Peccato che nell'ultima manovra (per l'esattezza con riferimento all'articolo 3) il governo abbia affermato che l'accesso alle professioni debba diventare uno dei principali strumenti per dare impulso alla crescita economica del Paese: le due cose allora non si combinano.

Quindi, premesso che le esigenze poste alla base del provvedimento sono condivisibili, essendoci l'interesse sia a riconoscere delle specifiche professionalità, sia a regolamentare il settore per tutelare gli interessi del paziente e la qualità delle prestazioni sanitarie, sembrerebbe non adeguato lo strumento scelto e molto opportuna rispetto ai tempi una regolamentazione più leggera. Ma sul punto si manifestano opinioni trasversali, per un approfondimento o per una rapida approvazione. Comunque, l'esame del provvedimento, per il momento, è stato sospeso.

Andiamo alla Camera dei deputati, dove invece è stato approvato dall'aula un provvedimento ancora più interessante e ampio, che interviene in diversi settori: si tratta del disegno di legge, questa volta di iniziativa governativa, sulla **sperimentazione clinica e la riforma delle professioni sanitarie** (n. 4274).

Oltre a delegare il governo per il riassetto e la riforma della sperimentazione clinica dei medicinali ad uso umano, per la riforma degli ordini delle professioni sanitarie di medico chirurgo, di odontoiatra, di medico veterinario e di farmacista, si parla di rapporto di lavoro dei direttori scientifici degli IRCCS, di disposizioni in materia di sicurezza delle cure, di modifica della normativa in materia di servizi erogati dalle farmacie, di disciplina del fascicolo sanitario elettronico, di istituzione di registri di mortalità, patologie e impianti protesici e altro ancora.

Il 28 settembre è stato approvato, nonostante qualche problema di tenuta della maggioranza: battuta dall'opposizione sulla prevista possibilità di costituire un ordine dei dentisti autonomo e distinto da quello dei medici e chirurghi, a dimostrazione di quanto sia sensibile e controversa la materia in questo momento.

A parte questo il provvedimento va segnalato per i profili di interesse in ambito regionale.

Molto interessante per le competenze regionali e già segnalato in precedenza è anche il disegno di legge sui **principi fondamentali in materia di governo delle attività cliniche** per una maggiore efficienza e funzionalità del servizio sanitario nazionale (n. 278). Il 28 settembre la commissione ha adottato un ulteriore testo unificato, per venire incontro alle osservazioni molto critiche espresse dalla conferenza delle regioni (in un documento del 9 giugno). L'atteggiamento della commissione parlamentare sembra disponibile ad una collaborazione istituzionale, visto che per l'adozione formale del testo si vogliono attendere le ulteriori valutazioni delle regioni.



Sempre in tema segnalo il disegno di legge del Senato n. 863 (**Disposizioni normative in materia di medicinali ad uso umano e di riordino dell'esercizio farmaceutico**), attualmente in commissione in sede di votazione degli emendamenti sul testo base: in data 26 maggio la conferenza delle regioni si è espressa in modo assai critico su questo disegno di legge, contestando il fatto che la materia non sia di competenza statale e che debbano essere le regioni a governare il processo di riordino oggetto del disegno di legge.

In materia di istituzione dei registri degli **impianti protesici mammari** va ricordato il disegno di legge n. 2515 (di iniziativa governativa) al Senato, già approvato dall'altro ramo del parlamento ed attualmente all'esame della commissione.

In stato di relazione (la commissione ha terminato i lavori) il disegno di legge in materia di **competenze professionali nei servizi ospedalieri di anestesia e rianimazione** (n. 797 della Camera dei deputati).

I disegni di legge in materia sono talmente numerosi, che è stato necessario un incontro tra il presidente della commissione affari sociali della Camera dei deputati, alcuni senatori e il ministro della salute per verificare il coordinamento complessivo tra i vari provvedimenti.

Procede anche l'esame delle norme per la promozione della piena partecipazione delle persone sorde alla vita collettiva ed il **riconoscimento della lingua dei segni italiana** (n. 4207).

Un disegno di legge che ormai è da tempo all'esame della commissione affari sociali della Camera dei deputati è quello sugli **animali di affezione** e sulla prevenzione del randagismo (n. 1172): finalmente si stanno votando gli emendamenti al testo base proposto dal comitato ristretto. Anche su questo testo si era espressa criticamente la conferenza delle regioni in un documento del 7 luglio, principalmente, ma non solo, a causa dell'eccessivo dettaglio delle norme previste.

Cambiamo settore: l'aula della Camera ha recentemente approvato, pur tra molti problemi di tenuta della maggioranza, il disegno di legge relativo alle **norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani** (disegno di legge n. 3465). Si tratta di un testo dove si intrecciano le competenze esclusive dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e quelle regionali concorrenti in tema di governo del territorio e la valorizzazione dei beni ambientali.

Interessante il disegno di legge ora passato alla Camera dei deputati dopo l'approvazione da parte del Senato sul cosiddetto **sistema casa qualità** (disegno di legge n. 1952). Si tratta di un intervento che vuole riqualificare l'edilizia con case a risparmio energetico e non inquinanti con un progetto energetico ambientale rilevante di riconversione del patrimonio edilizio nazionale che potrebbe avere buoni riflessi anche dal punto di vista economico.



Approvato dalla Camera dei deputati e trasmesso al Senato anche il disegno di legge sulla **riqualificazione e il recupero dei centri storici e dei borghi antichi d'Italia** (n. 286). Intervento che si pone nell'ambito della materia del governo del territorio e prevede agevolazioni di carattere finanziario che hanno fatto osservare alla commissione per le questioni regionali la necessità di coordinamento con il decreto legislativo sul fisco municipale, oppure un diverso recepimento all'interno del disegno di legge sui piccoli comuni in corso di esame (in realtà solo assegnato) al Senato (n. 2671).

È appena ripreso in commissione al Senato l'esame del disegno di legge sulle **disposizioni a favore dei territori montani** (n. 2566), già approvato dalla Camera dei deputati e sul quale la conferenza delle regioni il 5 maggio si è espressa chiedendo una risposta organica all'attuale legislazione a favore dei territori di montagna (in antitesi con quanto previsto da questo provvedimento), contestualmente al ripristino delle risorse stanziare sul fondo nazionale per la montagna.

In fase di esame in commissione al Senato c'è il disegno di legge sulle **aree protette** (n. 1820), che intende modificare la disciplina sulle aree protette nazionali, con particolare riferimento alle aree marine. Attualmente è stato richiesto un ciclo di audizioni. Si vorrebbero inserire anche norme relative a disciplinare il controllo faunistico.

In corso di esame al Senato in comitato ristretto il provvedimento relativo alla **legge quadro per la promozione del turismo sportivo e per la realizzazione di impianti da golf** (n. 2367). Anche in questo caso va segnalata la posizione critica espressa dalla conferenza delle regioni il 27 luglio, sia sul provvedimento in generale (si parla di turismo sportivo ma in realtà ci si occupa solo di golf, pur condividendone le possibili ricadute anche economiche), sia sulle previsioni specifiche lesive delle competenze in materia di turismo, sport e di governo del territorio.

Il disegno di legge relativo alle norme per la tutela della libertà di impresa e lo **statuto delle imprese** (n. 2626) è all'esame della commissione industria del Senato, dove si attende il parere della commissione bilancio per procedere alla votazione degli emendamenti.

Un'ultima segnalazione, sul disegno di legge sulla disciplina delle **professioni nel settore delle scienze estetiche**, Anch'esso all'esame della commissione industria, ma questa volta della Camera dei deputati (n. 3107): la commissione parlamentare per le questioni regionali ha reso un parere nettamente negativo, in relazione all'eccessivo dettaglio dei principi fondamentali contenuti nel provvedimento che appaiono invasivi dei profili di competenza regionale (nella specie su istruzione e formazione professionale e su professioni).



Elenco leggi

Maggio – giugno –luglio - agosto 2011

[Legge 26 maggio 2011, n. 75](#)

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, recante disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo"

[Legge 13 maggio 2011, n. 77](#)

"Disposizioni concernenti la preparazione, il confezionamento e la distribuzione dei prodotti ortofrutticoli di quarta gamma"

[Legge 8 giugno 2011, n. 85](#)

"Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale"

[Legge 12 luglio 2011, n. 106](#)

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia"

[Legge 15 luglio 2011, n. 111](#)

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria "

[Legge 12 luglio 2011, n. 112](#)

"Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza"

[Legge 12 luglio 2011, n. 120](#)

"Modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernenti la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati"

[Legge 14 settembre 2011, n. 148](#)

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari."