



XVIII LEGISLATURA

**TEMI**  
DELL'ATTIVITÀ  
PARLAMENTARE  
NELLA XVII LEGISLATURA

[temi.camera.it](http://temi.camera.it)



X V I I I L E G I S L A T U R A

**TEMI**  
**DELL'ATTIVITÀ**  
**PARLAMENTARE**  
**NELLA XVII LEGISLATURA**

[temi.camera.it](http://temi.camera.it)



Servizio responsabile:

**Servizio Studi**

0667603410 - st\_segreteria@camera.it

Hanno partecipato alla produzione della documentazione  
i seguenti Servizi e Uffici:

**Servizio Bilancio dello Stato**

0667602174 - bs\_segreteria@camera.it

**Servizio Biblioteca**

0667603805 - bib\_segreteria@camera.it

**Servizio per il Controllo parlamentare**

0667603381 - sgcp@camera.it

**Ufficio Rapporti con l'Unione europea**

0667602145 - cdrue@camera.it

Alla realizzazione hanno collaborato altresì il **Servizio Affari internazionali**, il **Servizio del Bilancio** e il **Servizio Studi del Senato della Repubblica**

0667063666 - segreteriaaaii@senato.it

0667065790 - sbilanciocu@senato.it

0667062451 - studi1@senato.it

*La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.*

















Il presente dossier contiene brevi schede di sintesi riguardanti le principali aree di intervento dell'attività svolta dal Parlamento nella XVII legislatura, aggiornate alla data del 5 marzo 2018.








Tale documentazione è accessibile nella sezione dedicata nel sito della Camera ([temi.camera.it](http://temi.camera.it)), nella quale si possono consultare, per ciascuna Area, temi e note di approfondimento.

L'elenco di tutti i temi trattati è riportato nelle schede del dossier.



## INDICE

	Agricoltura e biodiversità .....	7
	Ambiente e gestione del territorio .....	11
	Autonomie territoriali e finanza locale .....	17
	Banche e mercati finanziari .....	25
	Cittadinanza e immigrazione .....	29
	Costituzione, diritti e libertà .....	33
	Cultura, spettacolo, sport.....	41
	Difesa e sicurezza.....	45
	Edilizia, infrastrutture e trasporti.....	49
	Fisco .....	55
	Giustizia.....	59
	Informazione e comunicazioni .....	65
	Istruzione .....	69
	L'Italia e l'Unione europea .....	73
	Politica economica e finanza pubblica.....	77
	Politica estera e questioni globali .....	85

	Politiche di coesione.....	89
	Politiche per il lavoro e previdenziali.....	95
	Pubblica amministrazione.....	101
	Ricerca.....	107
	Sviluppo economico e politiche energetiche.....	111
	Welfare.....	117
	Politiche della legislazione.....	123

## Agricoltura e biodiversità

Le politiche agricole appartengono a diversi ambiti di competenza a seconda di quale sia l'interesse prevalente nel disciplinare l'intervento.

L'attività agricola di per sé rientra tra le competenze esclusive regionali; numerosi aspetti di natura civilistica, tributaria, di regolazione dei mercati e di interesse ambientale necessitano però di un intervento statale. Prevalente risulta, poi, la normativa europea considerato che la Politica agricola comune rientra tra le competenze dell'Unione europea.

Nel corso della XVII legislatura il Parlamento e le Commissioni parlamentari competenti, attraverso l'approvazione di specifiche mozioni e risoluzioni, hanno svolto un ruolo attivo nella definizione delle scelte lasciate ai singoli Stati membri dell'Unione europea in attuazione della riforma della politica agricola comune per il periodo 2014-2020 e della riforma approvata, da ultimo, con il cosiddetto Regolamento *Omnibus*.

Particolare attenzione è stata dedicata alla tutela della **qualità dei prodotti agroalimentari**, introducendo l'indicazione obbligatoria dell'origine della materia per il latte e i prodotti lattiero-caseari, per il riso e il grano duro utilizzato nella pasta nonché per i derivati del pomodoro. È stato, inoltre, reintrodotta l'obbligo di far figurare nell'etichetta la sede dello stabilimento, la cui indicazione obbligatoria era venuta meno con l'approvazione del regolamento n. 1169 del 2011.

Significativa è stata poi l'evoluzione della normativa europea e nazionale in materia di coltivazione di **organismi geneticamente modificati**. La direttiva (UE)2015/412 ha, in-

### **Temi:**

Tutela della qualità dei prodotti agroalimentari

Fiscalità agricola

Politica agricola comune

Riforme organiche di settori agricoli e interventi sulle singole filiere

Politiche europee e nazionali per il settore della pesca

Biodiversità agricola

Credito e assicurazioni in campo agroalimentare



fatti, previsto un meccanismo che consente agli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di tali organismi sul loro territorio. La direttiva è stata recepita nell'ordinamento interno con il decreto legislativo 14 novembre 2016, n. 227 che ha definito la procedura che consente l'attivazione della clausola di esclusione; competente è il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

Il Parlamento ha, poi, approvato alcune riforme organiche, tra le quali:

- la **legge sulla biodiversità agricola** (legge n. 194 del 2015) e agroalimentare, con la quale sono stati previsti nuovi strumenti per la tutela delle risorse genetiche autoctone o in via di estinzione. In particolare, l'utilizzo dei fitosanitari è ormai orientato verso un uso sempre più sostenibile dal punto di vista ambientale;
- la **legge sull'agricoltura sociale** (legge n. 141 del 2015), intesa quale aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole finalizzato allo sviluppo di interventi e di servizi sociali, socio-sanitari, educativi e di inserimento socio-lavorativo, allo scopo di facilitare l'accesso adeguato e uniforme alle prestazioni essenziali da garantire alle persone, alle famiglie e alle comunità locali in tutto il territorio nazionale e in particolare nelle zone rurali o svantaggiate;
- la legge sui **domini collettivi** (legge n. 168 del 2015), cioè sui beni collettivi oggetto del diritto di uso civico;
- il **testo unico sul vino** (legge n. 238 del 2016), che raccoglie, in parte modificandola, la normativa nazionale in materia di coltivazione della vite e produzione e commercio del vino;
- la legge per il contrasto ai fenomeni di **caporalato** e di sfruttamento del lavoro nero in agricoltura (legge n. 199 del 2016);
- il c.d. **collegato agricolo** (legge n. 154 del 2016) dove sono state introdotte numerose **disposizioni immediatamente operative** (in materia di semplificazione dei controlli e di riduzione dei termini per i procedimenti amministrativi, di parità di genere nella rappresentanza all'interno dei consorzi di tutela, di istituzione del Sistema informativo per il biologico (SIB), di istituzione della Banca delle terre agricole, di singoli settori produttivi quali il riso e il pomodoro; nonché in materia di sanzioni per la pesca illegale nelle acque interne e marine) e numerose **deleghe legislative**, alcune delle quali approvate in via definitiva dal Consiglio dei Ministri:
  - decreto legislativo in materia di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica;

- decreto legislativo recante disposizioni concernenti la revisione e l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali;
- decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102.

Sono stati, poi, approvati alcuni provvedimenti in materia fiscale. In particolare, è stata prevista l'esenzione ai fini del pagamento dell'IMU per i terreni agricoli e ai fini Irpef, per il triennio 2017-2019, nei confronti dei redditi dominicali e agrari.

Specifici provvedimenti sono stati poi adottati per il rilancio e l'ammodernamento di alcune **filiera agricole**, quali quelle riguardanti gli agrumi, i prodotti lattiero caseari, i cereali, le olive, il riso, i prodotti derivati dal pomodoro.

Nel comparto della **pesca**, oltre alla normativa europea e alle risorse a essa relative derivanti dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) per il periodo 2014-2020, il Parlamento ha assicurato le risorse finanziarie per garantire un reddito agli imbarcati nel caso di sospensione dell'attività per ragioni di **fermo biologico** e per dare continuità agli interventi previsti a livello nazionale nel programma triennale della pesca. Nel corso della XVII legislatura, la XIII Commissione Agricoltura ha a lungo istruito un provvedimento organico di riforma del settore della pesca, approvato dalla Camera, che non ha tuttavia concluso il suo iter al Senato.



## Ambiente e gestione del territorio

Le tematiche ambientali, nella XVII legislatura, sono state oggetto di una crescente attenzione da parte del Parlamento non solo in occasione dell'esame – nella cosiddetta fase "ascendente" – degli atti europei concernenti le questioni dell'energia e della gestione dei rifiuti (come è stato, ad esempio, per il pacchetto di misure sull'economia circolare e la Strategia dell'Unione dell'energia), ma anche in occasione dell'esame di alcuni provvedimenti normativi, adottati anche in recepimento della normativa europea, come pure nello svolgimento di attività conoscitiva e di indirizzo e controllo.

Per quanto riguarda il riparto di competenze tra Stato e regioni, la tutela dell'ambiente rientra tra le materie in cui lo Stato ha legislazione esclusiva (in base al disposto dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione), mentre rientra tra le materie oggetto di legislazione concorrente tra lo Stato e le regioni la valorizzazione dei beni ambientali (art. 117, terzo comma, della Costituzione). L'ambiente, inoltre, è esplicitamente elencato tra i settori in cui l'Unione europea ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri (articolo 4 del Trattato sul funzionamento dell'UE).

### Clima e sviluppo sostenibile

Del rafforzamento dell'impegno politico verso lo sviluppo sostenibile globale e della transizione verso la *green economy* si è discusso nel quadro delle **politiche di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici**, la cui rilevanza è stata sottolineata in diverse occasioni, non solo

#### Temi:

- Green economy
- Tutela dagli inquinamenti
- Biodiversità e aree protette
- Terremoti
- Bonifiche dei siti inquinati e danno ambientale
- Valutazioni e controlli ambientali
- Rifiuti e discariche
- Cambiamenti climatici
- Protezione civile
- Gestione e tutela delle acque
- L'economia circolare
- Difesa del suolo

in vista e in attuazione dell'Accordo di Parigi (che è stato ratificato con la legge n. 204 del 2016), ma anche nell'esame dei Documenti di economia e finanza (che contengono un allegato sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, cd "Allegato Kyoto"), e di alcuni provvedimenti normativi. La legge n. 221 del 2015, nota come "collegato ambientale", ha recato una serie di misure per la promozione del riutilizzo delle risorse e della sostenibilità ambientale. In attuazione di tale legge, sono stati adottati, tra l'altro, il Catalogo dei sussidi dannosi e favorevoli per l'ambiente e il rapporto sul capitale naturale, che offrono una base cognitiva rilevante ai fini dell'adozione di future scelte in vari ambiti. Uno strumento d'azione strategico è rappresentato dagli **indicatori di benessere equo e sostenibile** (BES), che sono stati inseriti dalla riforma del bilancio dello Stato (legge n. 163 del 2016) nella programmazione accanto agli indicatori macroeconomici (quali, ad esempio, il PIL), quali strumenti di valutazione della politica economica. È stato altresì approvato l'aggiornamento della **Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile**, che rappresenterà il quadro in cui implementare le varie politiche nella prospettiva della sostenibilità dello sviluppo.

## Tutela dell'ambiente

Le norme approvate nel corso della legislatura in materia ambientale hanno riguardato molteplici ambiti.

La materia della gestione e dello smaltimento dei rifiuti è stata maggiormente interessata da modifiche che hanno riguardato diversi profili della materia, tra i quali l'incenerimento (art. 35 del D.L. 133 del 2014, d.lgs. 46 del 2014), le discariche abusive (art. 1, comma 113, della legge 147 del 2013, art. 22 del D.L. 113 del 2016), i materiali da scavo (artt. 41 e 41-bis del D.L. 69 del 2013, art. 8 del D.L. 133 del 2014, D.P.R. 120 del 2017), il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti – SISTRI (tra i più rilevanti l'articolo 11 del D.L. 101 del 2013, l'articolo 14, comma 2, del D.L. 91 del 2014 e, da ultimo, il comma 1135 della legge 205 del 2017), gli imballaggi (nel cui ambito sono incluse le norme volte alla riduzione dell'utilizzo delle buste di plastica contenute nell'articolo 9-bis del D.L. 91 del 2017). Questi interventi hanno avuto come riferimento il dibattito a livello europeo volto a promuovere la transizione verso un'**economia circolare** in cui si riduce progressivamente la quantità di risorse, materie ed energie impiegate nei processi produttivi con un positivo impatto ambientale. Particolarmente significativo al riguardo è il pacchetto di misure europee sull'economia circolare nel quale è inclusa, tra l'altro, la

revisione della direttiva quadro sui rifiuti. Alcune misure sulla materia sono state, altresì, dettate dall'esigenza di far fronte a particolari situazioni emergenziali. All'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico sono state, infine, attribuite anche funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti; in conseguenza dell'ampliamento delle competenze, l'Autorità ha assunto la denominazione di "Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente" (art. 1, commi 527-530, della legge n. 205 del 2017).

Sono state adottate varie norme in materia di tutela delle **acque** e gestione delle risorse idriche (tra le più rilevanti l'art. 7 del D.L. 133 del 2014) e adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione (art. 1, comma 112, della legge 147 del 2013, art. 7, comma 6, del D.L. 133 del 2014, art. 22, comma 8, del D.L. 113 del 2016 e art. 2 del D.L. 243 del 2016), anche al fine di superare le censure nell'ambito di procedure di infrazione europee. Al fine di programmare e realizzare gli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e per promuovere il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche, si prevede l'adozione di un Piano nazionale di interventi nel settore idrico (art. 1, commi 516-525, della legge 205 del 2017). In considerazione dell'emergenza idrica causata dalla siccità verificatasi nell'estate del 2017, la Commissione ambiente ha svolto un'indagine conoscitiva sulle misure necessarie per affrontare tale emergenza.

In materia di **bonifiche dei siti inquinati**, sono state adottate norme per favorire i processi di bonifica e di riqualificazione delle aree contaminate (art. 4 del D.L. 145 del 2013, art. 1, comma 476, della legge n. 208 del 2015), nonché di bonifica dei siti, dei beni e delle strutture contaminati da amianto (art. 1, commi 50-51, della legge 190 del 2014, art. 56 legge 221 del 2015). È stata, altresì, introdotta una disciplina speciale per la realizzazione di interventi di bonifica ambientale e di rigenerazione urbana in aree territoriali di rilevante interesse nazionale, che si applica al comprensorio Bagnoli-Coroglio (art. 33 del D.L. 133 del 2014).

Nell'ambito delle valutazioni e dei controlli ambientali, da un lato, è stata modificata la disciplina sulla valutazione di impatto ambientale (**VIA**), al fine di rafforzare la qualità della procedura di impatto ambientale in attuazione della normativa europea e di semplificare le procedure medesime (d.lgs. 104 del 2017). Dall'altro, è stato istituito il **Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente**, di cui fanno parte l'Istituto per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e le agenzie regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano per la protezione

dell'ambiente, al fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente (legge n. 132 del 2016).

La tutela dagli inquinamenti ha interessato non solo le modifiche alla disciplina in materia di **tutela dell'aria** e di riduzione delle emissioni in atmosfera (d.lgs. 46 del 2014), ma anche l'inquinamento acustico laddove la finalità perseguita è stata quella di assicurare la completa armonizzazione della normativa nazionale con quella europea (d.lgs. 42 del 2017).

Tra gli interventi più significativi trova spazio la **riforma degli ecoreati**, che interviene sui beni giuridici fondamentali della tutela dell'ambiente e introduce nuove figure delittuose (legge n. 68 del 2015). Tale nuova disciplina ha avuto anche un'importante attività di valutazione di impatto svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati.

Il dibattito parlamentare si è inoltre concentrato anche su altre rilevanti questioni tra le quali si segnalano, in particolare, da un lato, quelle relative al **contenimento del consumo di suolo** e, dall'altro, quelle per la **riforma della legge quadro sulle aree protette**. I relativi progetti di legge non sono però pervenuti alla definitiva approvazione.

## **Interventi per situazioni di emergenza e protezione civile**

Nel corso della legislatura, le politiche in materia di tutela dell'ambiente e di assetto del territorio sono state contraddistinte da molti interventi emergenziali a fronte di eventi sismici, dissesti idrogeologici, eccezionali eventi meteorologici e, più in generale, emergenze di carattere ambientale. In tale ambito, rientrano le norme adottate per fronteggiare la situazione di criticità nella gestione dei rifiuti in Campania (art. 1 del D.L. 136 del 2013, art. 2 del D.L. 185 del 2015), Lazio (art. 16, comma 5-*bis*, del D.L. 16 del 2014), Calabria e Sicilia (art. 2, comma 1, del D.L. 43 del 2013), nonché l'emergenza ambientale nell'area di Taranto che è collegata alle vicende che hanno interessato lo stabilimento dell'ILVA (D.L. 61 del 2013, art. 12 del D.L. 101 del 2013, artt. 7 e 8 del D.L. 136 del 2013, D.L. 91 del 2014, D.L. 191 del 2015, D.L. 98 del 2016).

Sono state adottate numerose misure per fronteggiare l'emergenza a seguito

degli **eventi sismici** che, a partire dal 24 agosto **2016**, hanno colpito i territori dell'**Italia centrale**, e segnatamente le regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo (D.L. 189 del 2016, D.L. 8 del 2017, e tra gli altri l'art. 14 del D.L. 244 del 2016, gli articoli 41, 42, 43, 43-*bis*, 43-*quater*, 46-*ter*, 46-*octies* e 52-*quinquies* del D.L. 50 del 2017, gli articoli 16-*bis*, 16 *sexies* del D.L. 91 del 2017, l'articolo 2-*bis* del D.L. 148 del 2017, i commi 737, 740-744, 755 della legge 205 del 2017). Sono state, altresì, adottate specifiche disposizioni per fronteggiare le situazioni di emergenza conseguenti ad eventi verificatisi negli anni passati; rientrano in tali misure quelle destinate ai territori colpiti dai terremoti in **Abruzzo** (aprile **2009**) e in **Emilia Romagna, Lombardia e Veneto** (maggio **2012**). Ulteriori interventi hanno riguardato i territori colpiti da eventi sismici antecedenti al terremoto in Abruzzo, nonché dagli eventi sismici verificatisi in Basilicata e in Calabria nel 2012, in Toscana nel 2013 e nell'isola di **Ischia** nel **2017** (art. 2 del D.L. 148 del 17 e art. 1, commi 734, 752 e 765 della legge n. 205 del 2017).

In considerazione del notevole impatto delle situazioni di emergenza sull'assetto del territorio, nel dibattito parlamentare è stata ribadita la necessità di rafforzare la prevenzione e gli interventi per la messa in sicurezza e la difesa del suolo. Per le finalità di contrasto al **dissesto idrogeologico**, le disposizioni adottate hanno interessato la disciplina della *governance* attraverso la riorganizzazione dei distretti idrografici (art. 51 della legge n. 221 del 2015), nonché la pianificazione degli interventi e le risorse finanziarie. A tale riguardo, è stata istituita la Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche con funzioni di impulso e coordinamento degli interventi.

Anche la **protezione civile** è stata interessata da alcune innovazioni riguardanti la disciplina degli stati di emergenza, delle ordinanze di protezione civile e del finanziamento degli interventi, e, da ultimo, da un complessivo **riordino** della normativa con l'approvazione del Codice della protezione civile (d.lgs. 1 del 2018).





# Autonomie territoriali e finanza locale

## L'assetto delle autonomie territoriali

Il rapporto tra Stato ed **autonomie territoriali** è stato ridisegnato, rispetto all'assetto stabilito nel 1948, con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, approvata nel 2001. Con tale riforma, l'articolo 114 della Costituzione, che apre il nuovo Titolo V, individua, come enti costitutivi della Repubblica, i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato.

Alle **regioni**, in particolare, è riconosciuta ampia autonomia statutaria, legislativa, organizzativa e finanziaria. Le funzioni amministrative sono attribuite in prima istanza ai comuni, in ossequio al principio di sussidiarietà, e, solo ove necessario per assicurarne l'esercizio unitario, possono essere assegnate agli enti territoriali di livello superiore, fino allo Stato. La ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni è effettuata sulla base di un'elencazione di materie definita dall'articolo 117 della Costituzione, i cui "confini" sono stati oggetto di una ampia giurisprudenza costituzionale.

Tale ripartizione ha posto in evidenza, infatti, fin dall'entrata in vigore della riforma, l'esigenza di una chiara individuazione del contenuto delle materie di competenza dei diversi livelli di governo. I testi di riforma costituzionale del 2005 e del 2016, giunti all'approvazione definitiva del Parlamento ma non confermati dall'esito referendario, includevano il Titolo V tra gli ambiti di intervento del legislatore.

L'istituzione delle **città metropolitane** e la ridefinizione del **sistema delle province** con organi ad elezione indiretta

## Temì:

Città metropolitane e province  
 Unioni e fusioni di comuni  
 Servizi pubblici locali  
 La nuova disciplina delle società partecipate  
 Regioni e finanza regionale  
 L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario  
 Le regioni a statuto speciale  
 Le risorse per i comuni: il Fondo di solidarietà comunale  
 Gli investimenti degli enti locali: intese regionali e patti di solidarietà nazionale  
 Misure per la valorizzazione dei piccoli comuni  
 La disciplina del pareggio di bilancio per regioni ed enti locali  
 La contabilità armonizzata di regioni ed enti locali

e l'attribuzione di funzioni determinate sono state al centro della riforma degli enti locali approvata dal Parlamento nel 2014, unitamente ad una rinnovata disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni ed a singole modifiche della disciplina degli organi comunali. A tale impianto normativo hanno fatto seguito accordi in sede di Conferenza Stato-regioni e modifiche alla legislazione regionale volte alla ridefinizione delle competenze e delle risorse per lo svolgimento delle funzioni, redistribuite tra lo Stato, le regioni e le province stesse.

Sono state così istituite 9 città metropolitane, il cui territorio coincide con quello della provincia omonima: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, oltre alla città metropolitana di Roma capitale. A queste si aggiungono le 4 città metropolitane allo stato istituite dalle regioni a statuto speciale: Cagliari, Catania, Messina, Palermo.

Elemento comune nella XVII legislatura è stato inoltre quello relativo all'adozione di interventi normativi finalizzati alla **semplificazione ed alla modifica della disciplina finanziaria degli enti locali**, anche con la valorizzazione delle forme di aggregazione tra comuni: interventi assunti sia nell'ambito delle leggi di bilancio annuali sia con l'adozione di specifici decreti-legge riguardanti disciplina ed interventi in materia di enti locali. Sul tema della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali si è focalizzata anche l'attività conoscitiva della I Commissione della Camera con lo svolgimento di una specifica indagine.

Dopo un dibattito parlamentare durato più legislature, è giunto a conclusione l'iter della legge n. 158 del 2017 volta ad introdurre specifiche misure per il sostegno e la valorizzazione dei **piccoli comuni**, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei relativi centri storici.

Parallelamente, a partire dal mese di luglio 2016, ha operato presso la Camera una Commissione di inchiesta al fine di verificare lo stato del degrado e del disagio delle **città** e delle loro periferie, con particolare riguardo alle implicazioni socio-economiche e di sicurezza, attraverso l'esame di una serie di fattori; la Commissione ha concluso i propri lavori con un'ampia relazione conclusiva che delinea possibili iniziative per la successiva legislatura.

Sono state oggetto di approfondimento in sede conoscitiva le problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti

medesimi. Al contempo, sono state apportate modifiche allo **Statuto speciale** della regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale n. 1 del 2016) delineando un assetto istituzionale che contempla solo due livelli di governo: la regione ed i comuni, anche nella forma di città metropolitane. In tale regione è disposta dunque la soppressione delle province e le conseguenti modifiche dell'assetto istituzionale. È stato altresì modificato lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (legge costituzionale n. 1 del 2017) con la finalità di rafforzare la tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano.

Per quanto attiene alle regioni a statuto ordinario, sono state oggetto di dibattito in sede parlamentare – con specifiche attività conoscitive svolte nella Commissione parlamentare per le questioni regionali e nella Commissione parlamentare per il federalismo fiscale – le possibili misure attuative della previsione costituzionale recata dall'art. 116 sull'**autonomia differenziata**, anche a seguito dei *referendum* consultivi svolti in Veneto e Lombardia alla fine dell'anno 2017. Altro tema di rilievo negli ultimi anni, è stato quello delle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze».

Relativamente alle **variazioni territoriali** definite in attuazione del percorso costituzionale dettato dagli articoli 132 e 133, al volgere della XVII legislatura è stata approvata in via definitiva dal Parlamento la legge, ex art. 132, secondo comma, della Costituzione di distacco di un comune (Sappada) dalla regione Veneto alla regione Friuli-Venezia Giulia. È giunto altresì a conclusione del procedimento parlamentare il passaggio del comune di Torre dei Busi dalla provincia di Lecco a quella di Bergamo, ai sensi dell'art. 133, primo comma, della Costituzione, mentre altre proposte di legge presentate ai sensi degli articoli 132 e 133 della Costituzione sono state oggetto di discussione nel corso della legislatura ma non hanno completato in via definitiva il proprio *iter*.

Un ambito di rilievo nel settore delle autonomie è inoltre costituito dai **servizi pubblici locali** (SPL) di rilevanza economica, la cui disciplina è stata oggetto di interventi nel corso delle ultime legislature, non solo normativi, ma anche costituiti da esiti referendari e da pronunce della Corte costituzionale. I principali interventi normativi adottati nella legislatura hanno riguardato il ruolo e le funzioni degli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali o omogenei dei SPL, rendendo in particolare necessaria la partecipazione degli enti locali agli enti di governo di tali ambiti. Ciò con la finalità di incentivare i processi di aggregazione tra soggetti operanti nei servizi pubblici locali di rilevanza economica e di raffor-

zare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. In attuazione della legge di riforma della pubblica amministrazione (n. 124 del 2015) è stato, al contempo, adottato il **Testo unico delle società partecipate**.

## La finanza territoriale

Nel corso della XVII legislatura il comparto della finanza territoriale è stato caratterizzato da una serie di interventi normativi che hanno coinvolto tutti i principali profili dell'area, da quelli relativi alle modalità del **concorso** di regioni ed enti locali al conseguimento degli **obiettivi di finanza pubblica** a quelli concernenti il settore delle regole contabili e di redazione dei bilanci. Gli interventi hanno altresì interessato la **fiscalità comunale** e, anche in conseguenza degli esiti del referendum costituzionale, l'assetto finanziario delle **province**. In questo quadro vanno segnalati principalmente due elementi: da un lato, l'entrata a regime della regola dell'equilibrio del bilancio che, unitamente alla nuova contabilità armonizzata, ha stabilizzato i criteri del concorso alla finanza pubblica di regioni ed enti locali; dall'altro lato, la definizione, per i comuni, dei criteri di alimentazione del Fondo di solidarietà comunale e, per le province, la previsione di diversi interventi volti a ridotarne le risorse per l'esercizio delle funzioni alle stesse assegnate.

Il **quadro normativo** che si presenta all'inizio della nuova legislatura appare pertanto in buona parte mutato rispetto ai precedenti assetti, in primo luogo con riguardo ai **rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali** in ordine al concorso degli stessi alla sostenibilità delle finanze pubbliche nonché ai fini del raggiungimento dei più generali obiettivi di finanza pubblica assunti dal nostro Paese in sede europea. Concorso che, va rammentato, fino al 2015 è stato effettuato mediante lo strumento del patto di stabilità interno, operante per le regioni sul contenimento delle spese finali, e, per gli enti locali sul controllo dei saldi finanziari. Con l'introduzione nella Carta costituzionale del principio del **pareggio di bilancio**, poi declinato nella legislazione ordinaria dalla legge n. 243 del 2012, in luogo del patto di stabilità interno, è stato introdotto, quale **nuova regola per i risultati di bilancio** degli enti territoriali, il **nuovo vincolo** del conseguimento dell'**equilibrio** del bilancio. La regola, che costituisce dal 2016 lo strumento mediante cui regioni, enti locali ed autonomie speciali (per alcune di queste ultime, dal 2018) concorrono al contenimento dei saldi di finanza pubblica, stabilisce che tali enti devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Per gli enti locali la nuova disciplina risulta radicalmente di-

versa rispetto al previgente Patto di stabilità, che, si rammenta, consisteva nel raggiungimento di uno specifico obiettivo di saldo finanziario, sempre calcolato quale differenza tra entrate e spese finali, espresso però in termini di competenza mista: i complessi meccanismi del Patto, che nel corso del tempo hanno evidenziato diverse **criticità**, connesse da un lato ai meccanismi di definizione degli obiettivi finanziari richiesti agli enti e, dall'altro, ai criteri di distribuzione tra gli enti medesimi del peso complessivo dei vincoli finanziari del comparto, sono ora **sostituiti da un vincolo costituito dal raggiungimento del saldo di equilibrio**.

Va segnalato come la messa a regime del vincolo in questione sia stata contestualmente accompagnata da **misure di flessibilità** in ambito sia regionale che nazionale, volte a favorire la **spesa per investimenti**, che era risultata fortemente compressa dai vincoli del patto di stabilità, consentendo in talune situazioni il ricorso all'indebitamento dovendosi mantenere, comunque, il rispetto del saldo.

Tali misure sono costituite dalle intese regionali e dai patti di solidarietà nazionali, entrambi previsti dall'articolo 10 della legge n. 243 del 2012 di attuazione del principio del pareggio di bilancio, nel quale si stabilisce che, come poi precisato nella disciplina applicativa, le **intese regionali** disciplinano le operazioni di investimento delle regioni e degli enti locali realizzate attraverso l'indebitamento o l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Si tratta di operazioni cui può procedersi sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di equilibrio di bilancio del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione. Sulla base della nuova normativa, i **patti di solidarietà nazionale** disciplinano invece, fornendone le necessarie risorse, le operazioni di investimento di regioni ed enti locali realizzate con indebitamento od utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti che non si siano potute effettuare per mancanza di spazi finanziari nell'ambito delle intese regionali.

Per quanto concerne l'assetto delle regole contabili, il processo di adozione della nuova disciplina della **armonizzazione dei sistemi contabili** e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, introdotta dal d.lgs. n.118 del 2011 e poi più volte modificata, è venuta a completarsi, dopo una necessaria fase di sperimentazione, solo nel 2016, con l'applicazione progressiva delle nuove regole nel corso del successivo biennio a tutti gli enti, ivi comprese le autonomie speciali.

La nuova contabilità armonizzata è diretta – oltre che a superare la sostanziale incapacità del vigente sistema contabile di dare rappresentazione ai reali fatti economici – a rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili al fine di consentire il controllo dei conti pubblici nazionali (anche a tutela della finanza pubblica nazionale), nonché di verificare la rispondenza dei conti pubblici alle regole e condizioni richieste dalla disciplina europea. A tal fine la nuova disciplina reca importanti innovazioni, quali, tra le principali, l'adozione di regole contabili uniformi, un comune piano dei conti integrato, la definizione di un sistema di indicatori di risultato associati ai programmi di bilancio. Uno degli assi portanti della riforma è costituito poi dalla definizione dei principi contabili generali e applicati, tra i quali va rammentato – oltre al principio dell'equilibrio di bilancio, corollario del principio costituzionale del pareggio di bilancio – il nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, vale a dire il criterio di imputazione delle obbligazioni giuridicamente perfezionate che danno luogo alle entrate ed alle spese agli esercizi finanziari in cui le obbligazione medesime vengono a scadenza, quando cioè i crediti ed i pagamenti risultano esigibili. In ragione della complessità della riforma un apposito organo, costituito dalla Commissione Arconet, è stato istituito presso il Ministero dell'economia per curarne l'attuazione.

Non meno complesse sono risultate le vicende della **fiscalità comunale**, nel corso della XVII legislatura sottoposta a continui aggiustamenti a seguito, principalmente, delle modifiche intervenute nel sistema impositivo dell'abitazione principale, con il passaggio dall'IMU alla TASI e poi con l'esenzione da quest'ultima dell'imposta dovuta per l'abitazione principale. Ne è derivato un quadro normativo mutevole e di complessa interpretazione che ha comportato, di conseguenza, ripetuti aggiustamenti della disciplina di alimentazione e di riparto del **Fondo di solidarietà comunale**, che costituisce il fondo per il finanziamento dei comuni anche con finalità di perequazione, alimentato con una quota del gettito IMU di spettanza dei comuni stessi. Con l'introduzione, ad opera della legge di stabilità 2016, della esenzione dalla TASI dell'abitazione principale, nonché di alcune modifiche alla disciplina dell'IMU su altri cespiti immobiliari, e con il conseguente minor gettito che ne derivava ai comuni, la medesima legge di stabilità ha contestualmente **rideterminato la dotazione del Fondo**, al fine di garantire, nel suo ambito, le risorse necessarie a compensare i comuni della perdita di gettito. Confermando in gran parte quanto disposto per l'anno 2016, la legge di bilancio per il 2017 ne ha poi definito a regime la disciplina, che risulta articolata su due componenti: la componente "tradizionale", destinata al riequilibrio delle risorse storiche, basata sulla quota di imposta immobiliare di spettanza dei comuni, e la componente "ristorativa", a com-

pensazione del minor gettito derivante dalla esenzione da tassazione dell'abitazione principale (nonché da altre esenzioni) disposta dalla legge di stabilità 2016. Ai fini del riequilibrio delle risorse storiche, inoltre, nel 2015 è stato avviato il meccanismo di riparto del fondo di solidarietà comunale in base a criteri perequativi, volti a consentire il passaggio graduale dalla distribuzione delle risorse in base alla spesa storica a un criterio basato su fabbisogni standard e capacità fiscali.

Una maggiore stabilità è invece riscontrabile per il quadro normativo delle **province** (e delle città metropolitane, che a talune di esse sono subentrate), che nel corso della legislatura è rimasto basato sui tradizionali cespiti nonché sul Fondo sperimentale di riequilibrio. A tale continuità normativa ha corrisposto tuttavia una consistente riduzione di risorse, connessa sia alla prospettiva di trasformazione dell'ente provincia nel testo della riforma costituzionale sia alle esigenze di finanza pubblica, che ha determinato per il comparto gravi difficoltà finanziarie. Successivamente, anche a seguito della mancata conferma in sede di consultazione referendaria della riforma suddetta, nel corso degli ultimi due anni sono state attivate **misure di sostegno finanziario** a favore di province e città metropolitane, in particolare sia con la legge di bilancio 2017 (cui si sono aggiunti alcuni provvedimenti intervenuti nel corso del medesimo anno) che, da ultimo, con la legge di bilancio 2018, al fine di garantire il finanziamento delle funzioni fondamentali.

Il **concorso finanziario** degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato nel tempo assicurato sia mediante strumenti miranti a contenere gli obiettivi di bilancio delle diverse amministrazioni (patto di stabilità interno, poi pareggio di bilancio) che attraverso la riduzione delle risorse attribuite alle amministrazioni locali (riduzione del Fondo di solidarietà comunale e del Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale o di risorse a qualunque titolo spettanti alle regioni), ovvero attraverso l'imposizione di misure di revisione della spesa, con correlati risparmi da versare in favore del bilancio dello Stato, introdotte principalmente con il decreto-legge n. 66 del 2014.

L'ultimo intervento in materia di concorso degli enti locali alla sostenibilità della spesa pubblica è riconducibile alla legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), la quale ha disposto, per i comuni, una riduzione della dotazione del Fondo di solidarietà comunale di 1,2 miliardi di euro annui a decorrere dall'anno 2015 e, per le province e città metropolitane, una riduzione della spesa corrente di 1 miliardo per l'anno 2015, di 2 miliardi per l'anno 2016 e di 3 miliardi di euro a decorrere dall'anno 2017, con corrispondente versamento al bilancio dello Stato.

Con riguardo specifico alle **regioni**, per quelle a **statuto ordinario** le modalità



del concorso delle stesse alla finanza pubblica (per il settore diverso da quello sanitario) hanno continuato, nel corso della legislatura, ad essere stabilite in sede di legge di bilancio, con rinvio poi alle regioni stesse, in sede di auto coordinamento, per la individuazione delle modalità di realizzazione e di ripartizione del contributo tra gli enti. Sull'entità complessiva del concorso per il 2018 e anni successivi – definita da ultimo dal decreto-legge n. 66 del 2014 e dalla legge n. 208 del 2015 – è peraltro intervenuta la legge di bilancio per il 2018, con un ridimensionamento, in considerazione delle criticità che i bilanci regionali dovranno affrontare per la copertura del contributo medesimo anche nei prossimi anni.

Per le **autonomie speciali** il contributo delle stesse agli obiettivi di finanza pubblica ha continuato ad essere definito, nel corso della legislatura, mediante i due consolidati strumenti degli accantonamenti effettuati dallo Stato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali di spettanza delle autonomie medesime e dell'applicazione del patto di stabilità interno, poi dal 2016 affiancati e gradualmente sostituiti dalla nuova disciplina in materia di pareggio di bilancio. Entrambi gli strumenti sono stati comunque ricondotti, unitamente alle eventuali modalità di concorso finanziario intervenute per le singole autonomie, nell'ambito degli accordi bilaterali, confermandosi in tal modo il carattere "pattizio" della finanza delle regioni e province a statuto speciale, quale strumento indefettibile delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali.

# Banche e mercati finanziari

## Sistema bancario e creditizio

Il **sistema bancario e creditizio** è stato interessato, in primo luogo, da interventi normativi di derivazione europea per la realizzazione dell'Unione Bancaria, avviata già a partire dal 2012 e completata attraverso il Sistema di vigilanza bancaria unificata, il Meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie e il Sistema di garanzia dei depositi. A questo quadro regolamentare manca ancora il fondamentale tassello del Sistema di assicurazione dei depositi (EDIS), per il quale la Commissione europea propone un'introduzione più graduale, con una prima fase di riassicurazione più limitata.

L'esigenza di creare un'Unione bancaria discende dall'intenzione di porre rimedio in via strutturale alle gravi conseguenze prodotte dalla **crisi economico-finanziaria** esplosa nel 2007, che ha determinato significativi effetti negativi sui bilanci delle banche, causati dall'aumento delle sofferenze provocato dalla crescita delle insolvenze e dall'ingente quantità di titoli di debito pubblico detenuti nel portafoglio di alcune banche, emessi da Stati membri che nel frattempo hanno registrato un peggioramento del *rating*. Il peggioramento dei bilanci ha indotto gli istituti di credito a contrarre gli attivi innescando così una contrazione dei prestiti all'economia reale (**credit crunch**). Negli anni della crisi (2007-2013) alcuni Governi nazionali sono intervenuti investendo **ingenti risorse pubbliche a sostegno degli istituti di credito** in difficoltà. Il miglioramento delle condizioni economiche generali nell'ambito dell'UE, con il consolidarsi di una ripresa, sia pure timida, e le misure adottate a livello europeo, ivi compreso il **Quantitative easing** della Banca centrale europea, (ovvero il programma di acquisto l'acquisto di titoli di

### Temi:

L'Unione bancaria  
e i mercati dei capitali

Crisi e riforme del settore  
bancario

Operatori finanziari  
e contratti bancari

Mutui e finanziamenti  
al sistema produttivo

Pagamenti e antiriciclaggio

Società quotate e mercati  
finanziari

La salvaguardia degli assetti  
strategici

Voluntary disclosure

Tassazione degli strumenti  
finanziari

Assicurazioni

Stato e di obbligazioni, anche bancarie), hanno contribuito a migliorare il quadro delle sofferenze bancarie. Secondo gli ultimi dati della Banca centrale europea, relativi al secondo trimestre del 2017, la media europea dei **crediti deteriorati** è infatti pari al **4,6%** del totale dei crediti (rispetto al 5,6% del 2016).

A livello nazionale è stato avviato un complessivo processo di revisione del sistema bancario nazionale, che ha interessato le banche popolari, le fondazioni bancarie e le banche di credito cooperativo. Il riordino ha riguardato anche l'assetto patrimoniale e la *governance* della Banca d'Italia. Gli interventi hanno interessato, per un verso, la tutela dei consumatori e, per l'altro, il risanamento delle banche in crisi. Sotto il primo profilo, si è provveduto a migliorare la trasparenza e ridurre le spese per l'accesso al credito, a potenziare i canali di finanziamento delle PMI e ad accelerare il recupero dei crediti; sono state inoltre introdotte misure volte a promuovere l'educazione finanziaria. Sotto il secondo profilo, concernente le misure per fronteggiare le crisi bancarie, si è provveduto per lo più con provvedimenti di urgenza per il risanamento degli istituti creditizi, anche attraverso l'intervento e la garanzia dello Stato, e per il ristoro dei piccoli risparmiatori. Il dibattito sulla crisi del sistema bancario che ha interessato l'intera legislatura ha condotto, infine, all'istituzione di una Commissione di inchiesta sul sistema bancario e finanziario. I lavori della Commissione si sono conclusi con l'approvazione di una relazione di maggioranza; sono state altresì presentate 4 relazioni da parte dei gruppi di minoranza. Tra le proposte emerse si segnalano:

- l'esigenza dell'aggiornamento del quadro normativo del sistema di vigilanza e controllo che preveda, tra l'altro, costanti ed efficaci scambi di informazioni tra le autorità di vigilanza, l'attribuzione di maggiori poteri investigativi alla Banca d'Italia, l'introduzione di limiti più stringenti alla possibilità di essere assunti o ottenere incarichi presso gli enti vigilati e il rafforzamento della collaborazione tra Autorità competenti;
- la necessità di un rafforzamento della *governance* degli istituti bancari, con un maggior rigore nella prevenzione e nel contrasto al conflitto di interessi ed una maggiore attenzione alla *governance* degli istituti in crisi;
- la necessità di una gestione più efficace dei crediti deteriorati, affidandone il *management* ad un organismo pubblico che agisca, a livello nazionale, entro un sistema di regole stabilite in sede europea (*bad bank*);
- l'opportunità di avviare alcune riforme alla normativa penalistico-economica, tra cui la creazione di nuove fattispecie penali che sanzionino le condotte di gestione fraudolenta e di truffa di mercato, anche in mancanza di declaratoria di insolvenza;

- con riferimento alla tutela del risparmio, l'urgenza di una semplificazione dei prospetti informativi, una più netta separazione tra attività bancaria e finanziaria, l'attuazione del terzo pilastro dell'Unione bancaria (il Sistema di assicurazione dei depositi), nonché la promozione delle iniziative di educazione finanziaria, peraltro già avviate con l'introduzione della Strategia per l'educazione finanziaria, previdenziale ed assicurativa.

## **Mercati finanziari ed assicurativi**

Sul fronte dei **mercati finanziari e assicurativi**, la Commissione europea ha varato il Piano d'azione per un'Unione dei mercati dei capitali, con l'obiettivo di rendere il sistema finanziario dell'UE più stabile e competitivo. A seguito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita, l'attenzione del legislatore nazionale si è concentrata sugli strumenti di erogazione del credito alle imprese e accesso al capitale di rischio. Sono state approvate disposizioni volte a incentivare la quotazione delle imprese italiane, a salvaguardarne gli assetti e a semplificare, più in generale, l'accesso al mercato dei capitali. Tali imprese possono ora raccogliere capitale di rischio anche attraverso portali online (*crowdfunding*). È stata rafforzata la disciplina delle cambiali finanziarie ed è stato incentivato l'investimento di fondi pensioni e compagnie assicurative in titoli obbligazionari. Particolare attenzione è stata dedicata alla tutela degli investitori e all'educazione finanziaria, attraverso il recepimento di norme europee finalizzate ad una maggiore responsabilizzazione degli intermediari, una più approfondita consapevolezza degli investitori (grazie alla disponibilità di informazioni più dettagliate e più frequenti) e un rafforzamento dei poteri delle Autorità di vigilanza (Mifid II).

Gli interventi in materia assicurativa hanno riguardato il recepimento della direttiva Solvency II, volta a tutelare il cliente attraverso il rafforzamento della vigilanza, la riduzione di costi e adempimenti e l'introduzione di maggiore trasparenza sul livello di rischio del prodotto assicurativo. La legge 4 agosto 2017, n. 124, legge annuale per il mercato e la concorrenza, ha introdotto diverse norme per migliorare gli assetti concorrenziali del settore RC auto.



# Cittadinanza e immigrazione

## Immigrazione

Per fare fronte alle emergenze connesse al flusso straordinario di migranti nel Paese, nel corso della XVII legislatura sono stati adottati alcuni interventi volti a ridefinire il quadro normativo anche in attuazione della normativa prevista dall'Unione europea. Tali provvedimenti sono intervenuti, in particolare, sulla disciplina del **sistema di accoglienza dei migranti** e sulle procedure in materia di concessione della protezione internazionale. Sono state inoltre adottate misure volte a aumentare le **risorse destinate ai servizi di asilo** e alla accoglienza degli immigrati, con la adozione di diversi provvedimenti, anche a carattere di urgenza, e il rifinanziamento del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo. Gli interventi normativi sono stati accompagnati da audizioni svolte in sede parlamentare e da atti di indirizzo approvati dall'Assemblea della Camera e dalle competenti Commissioni parlamentari anche in relazione ad atti dell'Unione europea.

Nell'ambito delle misure previste dall'**Agenda europea sulla migrazione**, presentata nel maggio 2015 in sede UE, è stato in particolare previsto un rafforzamento del coinvolgimento delle principali Agenzie europee, a partire da Frontex, anche nell'ambito dei centri impegnati nell'identificazione e nella registrazione. Sul piano degli impegni è stata altresì prevista la definizione di programmi di ricollocazione in tutti gli Stati membri di parte dei richiedenti asilo sbarcati sulle coste italiane e greche. Tale meccanismo, definito dal Consiglio nel settembre 2015, si fonda sul principio di solidarietà tra gli Stati membri contenuto nell'art. 79 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) ed è stato oggetto di succes-

### Temi:

L'Agenda europea sulla migrazione

Il fenomeno migratorio

Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio

Minori stranieri non accompagnati

Cittadinanza

sive modifiche ed integrazioni che hanno portato a prevedere, allo stato, la ricollocazione di circa 98 mila richiedenti asilo.

In tale quadro, riguardo alle diverse fasi dell'accoglienza dei migranti, alla luce degli impegni assunti a livello europeo, sono stati attivati sul territorio – per quanto riguarda la **prima accoglienza** – diversi *hotspot* che provvedono all'identificazione dei migranti con la collaborazione di funzionari di Easo, Frontex ed Europol. Ulteriori realizzazioni sono in corso o previste, anche tramite strutture mobili in mare. Con le misure di urgenza adottate nel 2017 sono state introdotte nuove disposizioni in materia di identificazione degli stranieri soccorsi in mare e potenziata la rete dei centri di identificazione ed espulsione, ridenominati centri di permanenza per i rimpatri, qualificati quali strutture a capienza limitata dislocate su tutto il territorio nazionale. Alcuni interventi normativi della legislatura hanno riguardato infatti il periodo massimo di permanenza degli stranieri nei centri di identificazione ed espulsione.

È stato al contempo adottato – in attuazione delle direttive UE c.d. procedure ed accoglienza – un *corpus* normativo unitario delle norme sull'accoglienza (d. lgs. n. 142 del 2015) di chi chiede **protezione internazionale** e delle procedure per il riconoscimento e la revoca di tale *status*.

Il Parlamento ha altresì approvato, dopo un *iter* parlamentare durato circa due anni, una legge organica – la legge n. 47 del 2017 – che ha modificato le disposizioni relative ai minori non accompagnati contenute, in particolare, nel Testo unico immigrazione e nel decreto accoglienza, con la finalità di definire un *corpus* normativo unitario per rafforzare le **tutele nei confronti dei minori** e garantire un'applicazione uniforme delle norme per l'accoglienza su tutto il territorio nazionale.

Nell'ambito delle misure adottate con provvedimenti di urgenza nel 2016 e per far fronte agli arrivi consistenti e ravvicinati di minori stranieri non accompagnati, si è consentito al prefetto, nel caso in cui l'accoglienza non possa essere assicurata dai comuni, di disporre l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate, con una capienza massima di 50 posti per ciascuna struttura.

A partire dal decreto-legge n. 119 del 2014 è stato, inoltre, aumentato e potenziato il numero delle commissioni territoriali – e del relativo personale – incaricate del riconoscimento della protezione internazionale, prevedendo che esse siano insediate presso le prefetture. Al contempo è stata attribuita, in tale ambito, una funzione di coordinamento al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

Sono state aumentate le **risorse** destinate alla fase della c.d. seconda accoglienza, con particolare riguardo agli stanziamenti del Fondo per i servizi di asilo e alla accoglienza degli immigrati, e sono state adottate misure finalizzate a definire un sistema di **gestione dell'accoglienza sul territorio** che fa perno su SPRAR, la rete degli enti locali che realizza progetti di "accoglienza integrata" sul territorio. È stato definito un nuovo '**piano di accoglienza**' nazionale con la finalità di raggiungere una equa distribuzione dei migranti e dei rifugiati sul territorio (in base a criteri di proporzionalità e sostenibilità), destinando specifiche risorse ai comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale.

Sono state definite, negli ultimi anni, misure per la tutela dei diritti e il lavoro, in particolare a carattere stagionale, quali il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari alle vittime straniere di atti di violenza in ambito domestico (decreto-legge n. 93 del 2013); interventi per la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime (d.lgs. n. 24 del 2014); misure di semplificazione dei procedimenti per i lavoratori stagionali di Paesi terzi per l'accesso al lavoro degli stranieri non comunitari (d.lgs. n. 40 del 2014).

Il cosiddetto '**decreto-flussi**' – introdotto nel 1998 – approvato con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, definisce annualmente le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio italiano per lavoro subordinato e autonomo. La normativa prevede al contempo anche l'ingresso per lavoro in casi particolari (articolo 27 del Testo unico sull'immigrazione) e specifiche disposizioni, anche in attuazione della disciplina UE, sono state approvate in sede parlamentare nel corso della legislatura.

Per quanto attiene al contrasto all'**immigrazione irregolare**, è stato disposto, con il decreto-legge n. 13 del 2017, lo stanziamento di nuove risorse per la realizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri e per l'effettuazione delle espulsioni, dei respingimenti e degli allontanamenti degli stranieri irregolari disponendo altresì ulteriori misure riguardanti il periodo massimo di trattenimento nei centri.

Parallelamente, presso la Camera dei deputati ha operato nel corso della XVII legislatura una **Commissione parlamentare di inchiesta** sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza (CDA), nei centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e nei centri di identificazione ed espulsione (CIE). La Commissione ha approvato la relazione conclusiva, che ripercorre le diverse fasi dell'accoglienza (primissima, prima e seconda accoglienza) con un *focus* sui profili problematici delle procedure e della relativa attuazione.



Sotto altro profilo, nel mese di luglio 2017, è stato elaborato da parte del Governo un **Codice di condotta per le ONG** impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare che è stato aperto alla firma delle Ong interessate il 31 luglio ed è stata intensificata l'attività di cooperazione internazionale con i Paesi di origine.

È stata infine istituita con legge la Giornata nazionale della memoria delle vittime dell'immigrazione (3 ottobre di ogni anno), in ricordo del naufragio di Lampedusa del 2013.

## Cittadinanza

Sotto il profilo dell'integrazione, il dibattito parlamentare nella XVII legislatura si è concentrato sulle proposte di legge inerenti il procedimento per l'acquisto della **cittadinanza**, con la finalità di estendere i casi di acquisizione della cittadinanza per nascita (*ius soli*) e di agevolare l'accesso alla cittadinanza ai minori che hanno compiuto gli studi in Italia (*ius culturae*). Il testo di riforma della legge sulla cittadinanza è stato approvato dalla Camera dei deputati ma non ha concluso il proprio *iter* parlamentare entro il termine della legislatura. Nel corso della legislatura sono state altresì adottate misure specifiche volte a semplificare il procedimento amministrativo per l'acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia.

# Costituzione, diritti e libertà

## I diritti e le libertà fondamentali

I diritti fondamentali dell'uomo trovano diretto riconoscimento e tutela nella Costituzione italiana, in primo luogo nei Principi fondamentali dettati dai primi dodici articoli della Carta e, in forma più dettagliata, nella Parte prima (articoli 13-54). Ad essi sono riconducibili una pluralità di materie ed ambiti di intervento.

A livello sopranazionale costituiscono prioritari strumenti di riferimento la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che dal 2009, con il Trattato di Lisbona, ha assunto la stessa efficacia dei Trattati, e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nell'ambito dell'ordinamento del Consiglio d'Europa.

Nell'ambito delle misure volte a promuovere l'attuazione di tali principi, le linee di intervento della XVII legislatura hanno riguardato, sotto il profilo della **promozione dell'equilibrio di genere** nei sistemi elettorali, l'introduzione di specifiche previsioni normative volte a promuovere l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive locali, regionali, europee e nazionali. Previsioni attuative dell'art. 51 della Costituzione per l'accesso alle cariche elettive sono state previste nell'ambito della riforma del sistema di elezione degli organi delle province e delle città metropolitane e della riforma elettorale dei membri del Parlamento nazionale. Il tema delle politiche in materia di parità tra donne e uomini è stato altresì affrontato nell'ambito dell'indagine conoscitiva avviata dalla I Commissione nel febbraio del 2017.

### Temi:

La tutela dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali nell'ambito dell'UE

Elezioni politiche 2018  
La legge elettorale

Iniziative di riforma costituzionale

Disciplina dei partiti politici

Conflitti di interessi

Modifiche ai vitalizi e al trattamento economico dei parlamentari

Parità di genere

Tutela delle minoranze linguistiche

Servizio civile nazionale

L'intervento dell'UE nel settore della protezione dei dati personali e della privacy

Libertà religiosa

Il tema di parità di genere nel mondo del lavoro è stato oggetto di numerosi interventi normativi volti a riconoscere l'equiparazione dei diritti e maggiori tutele alle donne lavoratrici. In questa direzione sono andate, in particolare, le disposizioni volte a favorire la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro e il supporto alla genitorialità, le disposizioni per il contrasto delle cd. dimissioni in bianco e l'introduzione di uno speciale congedo per le donne vittime di violenza di genere. Parallelamente, con l'intento di promuovere le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, è proseguito il rifinanziamento del Fondo nazionale per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità nell'ambito delle manovre finanziarie annuali.

Sul tema della **libertà religiosa** l'attività parlamentare ha portato all'approvazione di una legge volta a regolare, ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, i rapporti tra lo Stato Italiano e l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai, che si aggiunge alle intese tra lo Stato e confessioni religiose approvate in particolare nella XVI legislatura. Le intese finora intervenute danno atto, in particolare, dell'autonomia e della indipendenza degli ordinamenti religiosi diversi da quello cattolico. Per le confessioni prive di intesa trovano comunque applicazione la cd. "legge sui culti ammessi" e il relativo regolamento di attuazione.

Iniziative a livello governativo e l'esame di proposte di legge presentate in sede parlamentare hanno altresì riguardato il tema dei **rapporti con le associazioni islamiche**. Nel mese di gennaio 2016 è stato istituito il Consiglio per le relazioni con l'islam italiano, organismo con funzioni consultive sulle questioni relative alla presenza in Italia di comunità musulmane, presieduto dal Ministro dell'interno. Alla Camera è stata approvata una proposta di legge volta ad introdurre una serie di misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista; l'iter al Senato non si è tuttavia concluso prima della fine della legislatura. Sempre presso tale ramo del Parlamento è stato inoltre avviato l'esame di alcune proposte di legge volte a regolamentare la costituzione di moschee e l'attività degli *imam*, prevedendo in particolare l'istituzione di un albo nazionale: l'esame in Commissione si è poi concluso con il mandato al relatore a riferire in senso contrario e l'Assemblea ha approvato una questione pregiudiziale di costituzionalità, determinando la reiezione del provvedimento.

Particolare attenzione è stata altresì posta alla **tutela dei diritti fondamentali** della persona nell'utilizzo di **internet**: con la mozione approvata dalla Camera all'unanimità si è impegnato il Governo ad attivare ogni utile iniziativa per la promozione e l'adozione a livello nazionale, europeo e internazionale dei principi

contenuti nella Dichiarazione definita dalla Commissione istituita, per la prima volta su questi temi in sede parlamentare, alla Camera dei deputati.

In base alla Dichiarazione devono essere garantiti in *internet* i diritti fondamentali di ogni persona riconosciuti dalla Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, dalle Costituzioni nazionali e dalle dichiarazioni internazionali in materia. Tali diritti devono essere interpretati in modo da assicurarne l'effettività nella dimensione della Rete.

Nel corso della legislatura, è stato oggetto di riforma il settore del servizio civile, disponendo, in particolare, l'**istituzione del servizio civile "universale"** finalizzato alla "difesa non armata e nonviolenta della Patria, all'educazione alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica". Il servizio civile è rivolto ai giovani e investe ambiti quali: assistenza; protezione civile; patrimonio ambientale e riqualificazione urbana; patrimonio storico, artistico e culturale; educazione e promozione culturale e dello sport; agricoltura in zona di montagna, agricoltura sociale e biodiversità; promozione della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; promozione e tutela dei diritti umani; cooperazione allo sviluppo; promozione della cultura italiana all'estero e sostegno alle comunità di italiani all'estero.

La **tutela delle minoranze linguistiche**, prevista dall'art. 6 della Costituzione tra i principi fondamentali della Repubblica, è stata promossa nel corso della legislatura modificando a tal fine lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige con la finalità di rafforzare la tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano. La tutela delle minoranze linguistiche ha costituito inoltre uno dei criteri nella determinazione dei nuovi collegi elettorali in attuazione della legge elettorale per la Camera ed per il Senato; sempre nell'ambito della riforma elettorale, specifiche disposizioni sono dettate per le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute presentate nelle regioni ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze (si tratta, in particolare del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino-Alto Adige).

Sono infine trattati nell'area Cittadinanza e immigrazione gli interventi di riforma della legislatura nonché le misure adottate in materia di asilo, protezione internazionale, accoglienza ed integrazione degli stranieri.

## Ordinamento della Repubblica

Il tema delle **riforme costituzionali** è stato all'attenzione del Parlamento fin dall'avvio della XVII della legislatura, quando, dopo la relazione presentata dal Gruppo di lavoro nominato dal Presidente della Repubblica sui temi istituzionali, il Parlamento ha approvato alcune mozioni per l'avvio delle riforme costituzionali. È seguita quindi la costituzione, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di una Commissione di esperti per le riforme costituzionali con il compito di formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie, nonché proposte di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale. La Commissione ha così approvato una Relazione finale trasmessa il 17 settembre 2013 in cui sono affrontati, sotto diversi aspetti, i principali argomenti oggetto di possibile riforma, a partire dal superamento del bicameralismo paritario. Il governo, presieduto da Enrico Letta, ha quindi presentato un disegno di legge costituzionale volto a prevedere una procedura straordinaria, rispetto a quella ordinaria di cui all'art. 138 Cost., per l'approvazione delle riforme costituzionali, che prevedeva l'istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali. Il relativo *iter* non è poi giunto alla definitiva conclusione in sede parlamentare.

Successivamente, con il governo presieduto da Matteo Renzi, l'Esecutivo ha presentato – l'8 aprile 2014 – un **disegno di legge di riforma costituzionale** successivamente approvato dal Parlamento dopo un esame della durata di circa due anni: il testo di riforma costituzionale disponeva, in particolare, il superamento del bicameralismo perfetto, la revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, l'eliminazione dal testo costituzionale del riferimento alle province e la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Il 4 dicembre 2016 si è svolto il *referendum* popolare confermativo su tale testo di legge costituzionale, previsto dall'articolo 138 della Costituzione. Il risultato della votazione non è stato favorevole all'approvazione della legge costituzionale.

Nell'ambito del percorso parlamentare sulle riforme istituzionali, è stato altresì centrale nell'agenda parlamentare – sin dall'avvio della XVII legislatura – il tema delle **modifiche alla legge elettorale**.

All'indomani della sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una parte delle disposizioni del sistema

elettorale introdotto nel 2005, il Parlamento ha approvato un sistema elettorale per la Camera dei deputati, di impianto proporzionale con premio di maggioranza ed eventuale turno di ballottaggio. Tale disciplina non interveniva sul sistema elettorale del Senato a seguito della decisione assunta nel corso dell'esame parlamentare di stralciare tali disposizioni in correlazione al testo di riforma costituzionale che disponeva il superamento del sistema bicamerale paritario e la trasformazione del Senato in organo elettivo di secondo grado. Su tale legge elettorale è intervenuta – nel gennaio 2017 – la pronuncia della Corte costituzionale che ha, in particolare, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedevano un turno di ballottaggio e delle norme che consentivano "al capolista eletto in più collegi di scegliere a sua discrezione il proprio collegio d'elezione".

Subito dopo la citata pronuncia della Corte costituzionale del gennaio 2017 è ripreso l'iter parlamentare sulle modifiche ai sistemi elettorali del Parlamento che ha portato all'approvazione di una **nuova legge elettorale** per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica (legge 3 novembre 2017, n. 165), basata – sia per il Senato, sia per la Camera – su un sistema misto di attribuzione dei seggi, per una parte proporzionale e per altra parte maggioritario. Il territorio nazionale è a tal fine suddiviso in collegi uninominali, collegi plurinominali e circoscrizioni; i confini dei collegi elettorali sono stati definiti in attuazione della delega conferita al Governo.

Per entrambe le Camere, è rimasto invariato – ai fini del riparto di seggi e delle modalità di attribuzione – il sistema di voto degli italiani all'estero. Nella circoscrizione Estero, suddivisa in 4 ripartizioni, sono eletti 12 deputati e 6 senatori, con il sistema disciplinato nel 2001.

Si è altresì deciso di estendere – a partire dal 1° luglio 2016 – la facoltà di votare per corrispondenza nella circoscrizione Estero ai cittadini temporaneamente all'estero (per almeno 3 mesi) per motivi di studio, lavoro o cure mediche e agli elettori appartenenti alle Forze armate ed alle Forze di polizia, impegnati nelle missioni internazionali.

Nel corso della XVII legislatura inoltre sono state approvate modifiche alla disciplina elettorale del Parlamento europeo – in materia di composizione paritaria delle liste dei candidati e di tripla preferenza di genere al PE – e alla disciplina regionale dettando, nell'ambito dei principi fondamentali da recepire con le singole leggi regionali, specifiche disposizioni volte a promuovere l'equilibrio di genere.

La Camera dei deputati ha altresì approvato un progetto di legge volto a modificare alcuni aspetti del **procedimento elettorale** riguardanti, in particolare, le sale e gli uffici elettorali nonché la possibilità per coloro che si trovino in un comune di una regione diversa da quella di residenza per motivi di studio, lavoro o cure mediche, di esercitare – nei *referendum* e nell'elezione del Parlamento europeo – il diritto di voto nel comune in cui si trovano, ancorché diverso da quello di iscrizione elettorale. Alla Camera è stata altresì avviata la discussione di proposte di legge di iniziativa parlamentare volte a modificare la disciplina del sistema elettorale dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, giungendo alla definizione di un testo unificato approvato dalla Commissione Affari costituzionali.

Nel corso della XVII legislatura è stato disposto il **superamento del finanziamento pubblico diretto dei partiti politici**. La legge ha previsto quindi la possibilità di un sistema di finanziamento basato su detrazioni fiscali, pari al 26 per cento, delle donazioni private fino a 30.000 euro e sulla destinazione volontaria del 2 per mille dell'Irpef in favore dei partiti politici. È stata inoltre integrata la dotazione di personale della Commissione di garanzia sui partiti politici.

Parallelamente, dopo un ampio *iter* parlamentare, nel mese di giugno 2016, la Camera dei deputati ha approvato una nuova disciplina dei partiti politici, con la previsione di norme per favorire la **trasparenza e la partecipazione democratica** e l'introduzione di una nuova disciplina per le erogazioni in favore di partiti politici o loro articolazioni politico-organizzative; l'esame al Senato non si è concluso prima della fine della legislatura ma alcune disposizioni sono state entrate in vigore dal mese di novembre 2017 nell'ambito della nuova disciplina elettorale.

Al termine di un'ampia istruttoria legislativa, la Camera dei deputati era altresì giunta all'approvazione di un testo volto a regolare la materia del conflitto di interessi sostituendo l'attuale normativa con un'impostazione fondata su verifiche *ex ante* rispetto alla nomina o all'elezione alla carica pubblica e su un ampliamento del novero dei soggetti obbligati alle relative dichiarazioni, nel rispetto di un *timing* più serrato.

Nell'aprile 2016 la Giunta per il regolamento della Camera ha approvato il **Codice di condotta dei deputati**; pochi giorni dopo è stato definito un provvedimento di **Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi** nelle sedi della Camera dei deputati. Al Senato – a seguito delle modifiche approvate dall'Assemblea il 21 dicembre 2017 "Riforma organica del Regolamento del Senato" – è stato previsto espressamente che spetta al Consiglio di Presidenza l'adozione

di un Codice di condotta dei Senatori, che stabilisce principi e norme di condotta ai quali gli stessi devono attenersi nell'esercizio del mandato parlamentare.

La materia dei vitalizi e del trattamento pensionistico dei parlamentari e dei consiglieri regionali è stata altresì oggetto di esame parlamentare nel corso della legislatura, con l'approvazione, nella seduta del 26 luglio 2017, da parte della Camera dei deputati, di un testo volto a disporre l'applicazione di un nuovo **trattamento previdenziale contributivo e la rideterminazione dei trattamenti e dei vitalizi in essere**. L'*iter* parlamentare non si è concluso prima della fine della legislatura. Nel corso della XVII legislatura sono state, al contempo, adottate, in diversi provvedimenti normativi, misure per la riduzione delle spese per i membri di governo e per i parlamentari.

Diversi interventi normativi hanno riguardato, nel corso della legislatura, le funzioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti. Al contempo, in attuazione della legge di riforma della p.a., è stato approvato il Codice di giustizia contabile, che ha raccolto, modificato ed integrato un insieme rilevante di disposizioni che disciplinano la Corte dei conti, che erano in parte contenute in fonti precedenti la Carta repubblicana. La successiva sedimentazione di norme si è innestata su quell'antecedente corpo normativo ed è ora confluita nel **nuovo Codice della giustizia contabile**.

Nel corso della legislatura sono state altresì oggetto di approvazione disposizioni volte **all'istituzione di nuove Giornate commemorative**, quali la Giornata nazionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie, la Giornata in ricordo delle vittime dell'immigrazione, la Giornata della memoria dei giusti dell'umanità e la Giornata in ricordo delle vittime civili delle guerre e dei conflitti nel mondo. Con apposito provvedimento legislativo è stato altresì disposto il riconoscimento del «**Canto degli italiani**» di Goffredo Mameli quale inno nazionale della Repubblica.

Oggetto di una relazione all'Assemblea della Camera da parte della Commissione Affari costituzionale è stato, nel luglio 2015, il tema della **decretazione d'urgenza**: tale documento conclusivo, elaborato al termine di un'indagine conoscitiva svolta su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza, è stata l'occasione per svolgere una riflessione, in sede parlamentare, sul ricorso a tale strumento normativo dagli inizi dell'età repubblicana ad oggi.





# Cultura, spettacolo, sport

## Cultura e spettacolo

Nell'assetto costituzionale, la tutela dei beni culturali è affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, mentre la valorizzazione dei beni culturali, nonché la promozione e organizzazione di attività culturali, rientrano tra le materie di legislazione concorrente.

La Corte costituzionale, oltre ad evidenziare che lo sviluppo della cultura corrisponde a finalità di interesse generale "il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.)" (sentenza n. 307 del 2004), ha chiarito che le attività culturali ricomprendono anche quelle di sostegno degli spettacoli (sentenza n. 255 del 2004) e quelle di sostegno delle attività cinematografiche (sentenza n. 285 del 2005).

All'inizio della legislatura, con le mozioni presentate da vari gruppi e approvate dall'Assemblea l'11 giugno 2013, la Camera ha impegnato il Governo ad avviare un piano di investimenti pluriennali per la tutela dei **beni culturali**, ad individuare strumenti di programmazione certi e ad intraprendere iniziative per reperire risorse, anche private, per la protezione e la valorizzazione del patrimonio culturale, artistico e paesaggistico.

Anche a seguito di tali indicazioni, gli stanziamenti a disposizione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) sono passati complessivamente da € 1.655 mln nel rendiconto 2013 ad € 2.442,1 mln nella legge di bilancio 2018, con un incremento del 47,6%. In particolare, è stato introdotto un nuovo strumento di pianifica-

## Temi:

Impianti sportivi e promozione dello sport

Interventi per il cinema e l'audiovisivo

Le professioni dei beni culturali

Gli interventi per lo spettacolo

Interventi riguardanti gli organismi sportivi

Le fondazioni lirico-sinfoniche

La nuova organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

Interventi per la diffusione della cultura

Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale

Le Capitali della cultura

zione strategica (D.L. 83 del 2014), denominato “**Grandi Progetti Beni culturali**” – che dispone, dal 2018, di € 65 mln annui – ed è stato costituito (legge n. 190 del 2014) un **Fondo per la tutela del patrimonio culturale** che, fino al 2020, dispone di € 100 mln annui.

All’incremento delle risorse provenienti dal bilancio dello Stato si è affiancato, attraverso l’introduzione del c.d. **art-bonus** (D.L. 83 del 2014), l’incentivo alle erogazioni liberali da parte di privati, enti non commerciali e aziende. Il meccanismo è stato, nel tempo, stabilizzato ed esteso.

Inoltre, è stato previsto che la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale rientrano fra i livelli essenziali delle prestazioni, e che l’apertura al pubblico dei luoghi della cultura costituisce un **servizio pubblico essenziale** (D.L. 146 del 2015).

Con riferimento a siti di particolare pregio culturale, si è registrato (a partire dal D.L. 91 del 2013) un complesso intervento finalizzato a tutelare e valorizzare l’**area archeologica di Pompei**, in particolare prevedendo la nomina di un Direttore generale di progetto, di una unità di supporto e di una segreteria tecnica di progettazione.

Inoltre, è stata reintrodotta la categoria del “**monumento nazionale**”, sono state adottate specifiche previsioni per garantire l’erogazione dei **servizi nei luoghi della cultura** ed è stato previsto il conferimento ad una città italiana, ogni anno, del titolo di **Capitale italiana della cultura**. Al contempo, sono state stanziare risorse per Matera, **Capitale europea della cultura 2019**.

Specifiche iniziative sono state rivolte alla promozione della **lettura** – in particolare, istituendo appositi Fondi nello stato di previsione del MIBACT –, al sostegno delle **imprese culturali e creative** – per le quali è stata prevista l’istituzione di un credito di imposta per gli anni 2018-2020 –, alla **diffusione della cultura tra le nuove generazioni** – anche attraverso l’istituzione della c.d. Card Cultura per i diciottenni e la previsione di svolgimento, nelle scuole, di attività teoriche e pratiche in ambito artistico, musicale, teatrale, coreutico, cinematografico –, alla promozione delle **celebrazioni** e alla valorizzazione e diffusione della memoria di eventi storici.

Sulle buone pratiche della diffusione culturale, inoltre, la VII Commissione della Camera ha svolto una **indagine conoscitiva**.

L’**organizzazione del Ministero** è stata interessata da una serie rilevante di modifiche. In particolare, sono state trasferite dalla Presidenza del Consiglio dei

Ministri al Ministero le funzioni in materia di turismo (legge n. 71 del 2013) e sono stati costituiti 32 musei e parchi archeologici di rilevante interesse nazionale dotati di autonomia speciale, nonché le Soprintendenze Archeologia, Belle arti e paesaggio e le Soprintendenze archivistiche e bibliografiche. Novità sono intervenute anche in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali nei musei e nei parchi archeologici di rilevante interesse nazionale, per alcuni dei quali si è determinato un contenzioso che, in un caso, è ancora in corso.

I settori dello spettacolo e del cinema e dell'audiovisivo sono stati oggetto di due interventi di complessiva riforma.

In particolare, con la **riforma relativa al cinema e all'audiovisivo** (legge n. 220 del 2016) sono stati definiti i principi fondamentali dell'intervento pubblico a sostegno del settore, in quanto attività di rilevante interesse generale, e ne sono state disciplinate le modalità. È stato istituito un Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo ed introdotto un sistema di contributi automatici e di contributi selettivi ed è stata rafforzata la disciplina del credito di imposta. Inoltre, sono stati previsti due piani straordinari per il potenziamento del circuito delle sale cinematografiche e per la digitalizzazione del patrimonio cinematografico e audiovisivo. Infine, sono stati ridisciplinati la **tutela dei minori** nella visione di opere cinematografiche e audiovisive (d.lgs. 203 del 2017) – introducendo un meccanismo basato sulla responsabilità degli operatori del settore in ordine alla classificazione dei film prodotti e sulla vigilanza successiva da parte delle istituzioni –, la **promozione delle opere europee e italiane** (d.lgs. 204 del 2017) – modificando la disciplina relativa agli obblighi di programmazione e di investimento –, i rapporti di lavoro nel settore (d.lgs. 202 del 2017). La disciplina applicativa è stata pressoché tutta adottata.

La **riforma dello spettacolo** (legge n. 175 del 2017), in particolare, ha introdotto nello stesso nuovi settori, esteso l'*art-bonus*, reintrodotta, a regime, il credito di imposta a favore delle attività musicali. L'intervento deve essere completato, entro il 27 dicembre 2018, attraverso l'adozione di uno o più decreti legislativi per il coordinamento e il riordino delle disposizioni legislative e regolamentari relative alle fondazioni lirico-sinfoniche, nonché per la riforma della disciplina dei settori relativi a teatro, musica, danza, spettacoli viaggianti, attività circensi, carnevali storici e rievocazioni storiche.

Con specifico riferimento al **settore lirico-sinfonico**, sono intervenute (a par-

tire dal D.L. 91 del 2013) disposizioni volte a fronteggiarne la crisi, in particolare prevedendo il riassetto della *governance* delle fondazioni e l'adozione di piani di risanamento ed erogando specifiche risorse. Dal 31 dicembre 2019, le attuali fondazioni lirico-sinfoniche saranno inquadrate, alternativamente, come fondazione lirico-sinfonica o teatro lirico-sinfonico, con conseguenti diverse modalità organizzative, di gestione e di funzionamento.

## Sport

Gli interventi in materia di **sport** – affidato alla competenza legislativa concorrente – hanno riguardato, anzitutto, l'impiantistica sportiva, sia prevedendo (a partire dal D.L. 147 del 2013) una semplificazione della procedura per gli interventi sugli **impianti**, sia agevolando, attraverso la nomina di appositi commissari, la realizzazione degli impianti sportivi per gli eventi di sci alpino che si terranno a Cortina d'Ampezzo nel 2020 e 2021 e per l'Universiade Napoli 2019.

Inoltre, è stato istituito il **Fondo sport e periferie** – destinato, fra l'altro, alla realizzazione e rigenerazione di impianti sportivi destinati all'attività agonistica nazionale, localizzati in aree svantaggiate e zone periferiche urbane –, sono state incentivate, per il 2018, le erogazioni liberali da parte delle imprese attraverso l'introduzione del c.d. **sport-bonus** e, per il 2018 e 2019, agli enti locali sono stati assegnati spazi finanziari per interventi di edilizia sportiva.

Relativamente alla **promozione** dello sport, gli interventi sono stati finalizzati, tra l'altro, al potenziamento delle discipline motorie in ambito scolastico, alla tutela degli studenti praticanti attività sportiva agonistica, all'agevolazione del tesseramento sportivo di minori stranieri e alla tutela della parità di genere nello sport. Inoltre, è stato istituito il Fondo unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano.

Con riferimento agli organismi sportivi, è stato stabilizzato il finanziamento del Comitato italiano paralimpico (**CIP**) e il medesimo Comitato è stato trasformato in **ente autonomo di diritto pubblico** (d.lgs. 43 del 2017) ed è stato ridefinito il limite dei mandati degli organi del CONI, del CIP e degli altri organismi (legge n. 8 del 2018). È stata, infine, prevista la possibilità di costituire **società sportive dilettantistiche con scopo di lucro** e, con l'istituzione presso il CONI di un apposito Registro nazionale, si è regolamentata la **professione di agente sportivo**.

# Difesa e sicurezza

## Difesa

In linea con gli obiettivi per la sicurezza internazionale e la **difesa** enunciati nel "**Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa 2015**" il comparto della Difesa è stato interessato da numerosi interventi normativi che si inseriscono nel più generale processo di revisione in senso riduttivo dello strumento militare, avviato già a partire dal 2012.

Si tratta di un percorso di **razionalizzazione dell'apparato infrastrutturale** e dell'organico della difesa allo scopo di conseguire, in un arco temporale definito, uno strumento militare nazionale di dimensioni più contenute, ma più sinergico ed efficiente e pienamente integrato nel contesto dell'Unione europea e della NATO.

Attraverso l'adozione dei decreti legislativi delegati di attuazione delle legge delega n. 244 del 2012 si è quindi intervenuti in un'ottica di eliminazione delle duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni e razionalizzazione degli organici, in ragione, oltre che dell'esigenza di far fronte alle nuove minacce, della razionalizzazione della spesa.

In stretta correlazione con tale intervento è stato quindi adottato anche il decreto di **riordino dei ruoli delle forze armate** che ha inciso sul reclutamento, l'avanzamento, la formazione, i compiti, le responsabilità e i trattamenti economici del personale militare e dell'Arma dei carabinieri, in un'ottica di sostanziale equiordinazione con quello delle Forze di Polizia.

Sul piano internazionale, è proseguita la partecipazione di personale militare italiano a numerose missioni fuori dai

## Temi:

Il rilievo internazionale della difesa

La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali

Prime applicazioni della "legge quadro sulle missioni internazionali"

La revisione dello strumento militare

La difesa cibernetica

Il documento programmatico pluriennale per la difesa

Il libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa

L'Unione della sicurezza e il contrasto al terrorismo

Il controllo parlamentare sull'acquisizione di armamenti

Il riordino dei ruoli delle forze armate

Il riordino dei ruoli e le risorse per le Forze di polizia

La riorganizzazione e le risorse dei Vigili del fuoco

Sicurezza urbana e Polizia locale

I servizi di intelligence in Europa

La politica di sicurezza e difesa dell'UE (PSDC)

confini nazionali in ottemperanza agli impegni assunti in sede internazionale ed europea o nell'ambito di iniziative bilaterali.

In tale contesto, particolarmente significativo è stato il varo nel corso della XVII legislatura della **legge quadro sulle missioni internazionali** che ha definito per la prima volta in maniera organica e permanente i diversi aspetti giuridici, economici ed organizzativi della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Diverse disposizioni riguardano poi le procedure interne in forza delle quali è possibile pervenire all'adozione della decisione riguardante il coinvolgimento delle truppe italiane nell'ambito delle missioni militari oltreconfine.

Ulteriori filoni d'interesse che hanno caratterizzato l'attività parlamentare nel campo della Difesa sono quelli collegati al controllo parlamentare sull'acquisizione dei sistemi d'arma e al patrimonio immobiliare della Difesa con particolare riferimento alle servitù militari.

Rappresenta, invece, un tema nuovo del dibattito parlamentare quello legato alla sicurezza e alla difesa dello **spazio cibernetico** sul quale la Commissione difesa della Camera ha svolto un'indagine conoscitiva approvando un documento conclusivo nel quale si manifesta la necessità di futuri interventi, anche di carattere legislativo.

In linea con l'analisi svolta nel Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa del 2015 e, da ultimo, nel Piano nazionale per la protezione cibernetica del maggio 2017, la Commissione difesa, nel citato documento conclusivo, ha sottolineato, la particolare efficacia distruttiva di taluni attacchi cibernetici alle reti e ai servizi informatici e la conseguente necessità di garantire un adeguato sistema di difesa cibernetica che preveda l'acquisizione di una specifica capacità di condurre *Computer network operations* nella triplice articolazione di operazioni di difesa attiva (*Computer network defence*), di raccolta informativa (*Computer network exploitation*) e di attacco (*Computer network attack*).

## Sicurezza

A fronte delle nuove minacce per la **sicurezza** sono stati adottati provvedimenti di urgenza per intervenire nella lotta al terrorismo e nel contrasto dei c.d. *foreign fighters*. Nelle Relazioni annuali trasmesse dal Governo al Parlamento si è

dato periodicamente conto dell'attività delle forze di polizia, dello stato dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Tema centrale degli ultimi anni è altresì rappresentato dalle misure per la **sicurezza nelle città** definita quale bene pubblico afferente alla vivibilità e al decoro delle città. Con i provvedimenti di urgenza adottati nel 2017 è stato ampliato l'ambito di intervento e promosse previsioni finalizzate ad una *governance* trasversale tra i diversi livelli di governo, sulla base di accordi tra Stato e Regioni e strumenti pattizi con gli enti locali. Sono state, al contempo, introdotte modifiche all'apparato sanzionatorio amministrativo, al fine di prevenire fenomeni che incidono negativamente sulla sicurezza e il decoro delle città, anche in relazione all'esigenza di garantire la libera accessibilità degli spazi pubblici, prevedendo, tra l'altro, la possibilità di imporre il divieto di frequentazione di determinati pubblici esercizi e aree urbane a soggetti condannati per reati di particolare allarme sociale. Sono state, in tale ambito, assunte misure per valorizzare le prerogative dei sindaci, quali rappresentanti del Governo e delle comunità locali. Nel corso della legislatura è stato altresì portato avanti il Piano di impiego delle Forze Armate per il controllo del territorio in concorso con le Forze di Polizia.

Il tema della sicurezza urbana è stato altresì al centro del lavoro della Commissione parlamentare di inchiesta su sicurezza e degrado delle città, i cui esiti – inclusi gli indirizzi per la nuova legislatura – sono contenuti nella relazione finale approvata nella seduta del 14 dicembre 2017.

Parallelamente, con la finalità di dotare il settore della sicurezza delle risorse necessarie per svolgere al meglio le relative funzioni, anche alla luce delle crescenti misure di prevenzione del terrorismo internazionale messe in atto, nel corso della XVII legislatura sono stati approvati interventi in materia di personale e di equipaggiamenti per le Forze di polizia. Tali interventi, come il c.d. "pacchetto sicurezza" del 2016 e le deroghe ai limiti assunzionali per il personale operante del comparto difesa, sicurezza e soccorso pubblico, hanno trovato spazio legislativo soprattutto nell'ambito delle manovre finanziarie annuali.

Al contempo, in attuazione della legge di riorganizzazione della pubblica amministrazione, si è proceduto alla **revisione dei ruoli delle Forze di polizia** ed alla **riorganizzazione del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco**. Finalità dell'intervento di riforma è stato quello di "razionalizzazione e potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia, anche in funzione di una migliore cooperazione sul ter-



ritorio, al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali". A tal fine, sono state apportate modifiche agli ordinamenti del personale delle Forze di polizia ed è stata oggetto di revisione la disciplina in materia di reclutamento, stato giuridico e di progressione di carriera. Tra i criteri di delega vi era, in primo luogo, quello di procedere ad una semplificazione e valorizzazione delle professionalità e alla sostanziale equi-ordinazione del personale delle Forze di polizia e dei connessi trattamenti economici, fatte salve le peculiarità delle singole Forze. È stato al contempo istituito, dal 2017, il Fondo per l'operatività del soccorso pubblico, con la finalità di valorizzare i compiti di natura operativa svolti in tale ambito dai Vigili del Fuoco.

Il riordino dei ruoli delle Forze di polizia ha fatto a sua volta seguito al provvedimento di razionalizzazione e potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia, con cui è stato disposto, tra l'altro, l'assorbimento delle funzioni del Corpo forestale dello Stato nell'ambito delle altre Forze di Polizia, con particolare riguardo all'Arma dei Carabinieri.

Per quanto riguarda la **polizia locale**, a seguito della ridefinizione del ruolo delle province, operato dalla legge di riforma de 2014, è stato disposto il transito del personale appartenente al Corpo ed ai servizi di Polizia provinciale nei ruoli degli enti locali per funzioni di polizia municipale. Il riordino complessivo della disciplina della polizia locale è stato, a sua volta, oggetto di una serie di proposte di legge discusse alla Camera dei deputati nel corso della XVII legislatura.

Parallelamente, nel settore della **protezione civile**, oltre ai singoli interventi approvati nel corso del quinquennio, al volgere della legislatura si è giunti alla definizione di un Codice unitario delle norme che regolamentano il settore.

## Edilizia, infrastrutture e trasporti

### Contratti pubblici e infrastrutture

Nel corso della XVII legislatura, il settore dei **contratti pubblici**, in cui sono ricompresi i contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori, è stato oggetto di un intervento di riforma e di riordino anche in attuazione delle direttive europee del 2014 riguardanti gli appalti pubblici e l'aggiudicazione delle concessioni (nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 50 del 2016, modificato dal decreto "correttivo" 56 del 2017). È in corso il processo di attuazione della nuova normativa, che è demandata a linee guida che devono essere adottate dal Ministero delle infrastrutture e dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). All'Autorità, infatti, sono stati attribuiti i compiti di vigilanza, controllo e regolazione dei contratti pubblici (ai sensi dell'art. 213 del Codice) a seguito della soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (che è stata prevista dall'art. 19 del D.L. 90 del 2014).

La nuova normativa sui contratti pubblici ha anche introdotto – agli articoli da 200 a 203 del predetto Codice – una disciplina per la programmazione e il finanziamento delle **infrastrutture** e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, in conseguenza del superamento della normativa speciale che ha regolato la progettazione, l'approvazione dei progetti e la realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale (cd. "legge obiettivo"). I due strumenti per la pianificazione e la programmazione sono il piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) e il documento pluriennale di pianificazione (DPP). Nelle more dell'adozione del primo documento plu-

### Temi:

I diritti dei passeggeri nel trasporto  
 Il sistema aeroportuale e il trasporto aereo  
 Il trasporto ferroviario  
 Il trasporto pubblico locale  
 Il trasporto e la sicurezza stradali  
 Il sistema portuale e il trasporto marittimo e su vie navigabili interne  
 Mobilità sostenibile  
 La politica europea dei trasporti e le reti TEN-T  
 Contratti pubblici  
 Urbanistica  
 Le infrastrutture strategiche  
 Expo 2015  
 ANAS e concessioni autostradali  
 Politiche abitative  
 Edilizia

riennale di pianificazione, è in corso la riprogrammazione delle risorse e la transizione dalla vecchia alla nuova programmazione, a cui è collegata anche una revisione dei progetti (*project review*) esistenti.

Interventi hanno riguardato il settore autostradale. Nella prima fase della XVII legislatura, è stato completato il processo di riorganizzazione della *governance*, avviato nella legislatura precedente, al fine di garantire la prosecuzione delle attività di vigilanza sulle concessionarie autostradali in capo al Ministero delle infrastrutture (art. 25 del D.L. 69 del 2013). È stata, inoltre, modificata la disciplina riguardante l'affidamento e la revisione delle concessioni autostradali, al fine di assicurare l'applicazione del principio dell'evidenza pubblica (articoli 177 e 178 del nuovo Codice dei contratti pubblici). Anche l'**ANAS** è stata interessata da specifiche misure, per lo più volte a destinare maggiori risorse alla manutenzione delle strade, definire il contenzioso, nonché prevedere il **trasferimento a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. delle azioni** mediante aumento di capitale (art. 49 del D.L. 50 del 2017).

Per quanto riguarda lo svolgimento di grandi eventi, la maggior parte delle disposizioni ha riguardato l'Esposizione Universale "Expo Milano 2015", relativamente alla *governance* dell'evento (art. 5 del D.L. 43 del 2013), alla valorizzazione delle aree (art. 5 del D.L. 185 del 2015) e alla conclusione dell'evento medesimo (commi 126-139 della legge 232 del 2016). Sono state, altresì, adottate disposizioni economiche e finanziarie, finalizzate a consentire lo svolgimento delle attività connesse all'evento, nonché misure per assicurare la vigilanza sulle procedure (art. 30 del D.L. 90 del 2014).

## Edilizia e politiche abitative

La materia dell'edilizia è stata interessata da una serie di interventi finalizzati ad una semplificazione dei titoli abilitativi mediante la soppressione della comunicazione di inizio lavori (CIL), l'ampliamento delle ipotesi di attività edilizia libera, l'esplicitazione degli interventi assoggettati a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), nonché la sostituzione del certificato di agibilità con la segnalazione certificata di agibilità (art. 30 del D.L. 69 del 2013, art. 17 del D.L. 133 del 2014 e art. 3 del d.lgs. 222 del 2016). Ulteriori interventi in materia edilizia hanno riguardato l'adozione di moduli unificati e standardizzati per la presentazione delle segnalazioni e delle comunicazioni (art. 24, comma 3, del D.L. 90 del 2014), nonché l'ado-

zione di uno schema di regolamento edilizio tipo a cui i comuni devono uniformarsi (art. 17-*bis* del D.L. 133 del 2014).

In occasione delle diverse leggi di bilancio, inoltre, sono state prorogate le misure di incentivazione fiscale per il **recupero** e la **riqualificazione energetica del patrimonio edilizio** (cd. *ecobonus*). L'ultima proroga è stata disposta dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018). Sono state definite specifiche detrazioni per agevolare gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche (cd. *sismabonus*).

Sul fronte delle politiche abitative, sono state adottate disposizioni volte, da un lato, al sostegno delle locazioni e dei mutui sulla prima casa e, dall'altro, all'alienazione, al **recupero** e alla razionalizzazione degli immobili e degli **alloggi di edilizia residenziale pubblica** (ERP). Tra i provvedimenti più rilevanti si segnala il D.L. 47 del 2014 che reca, tra le altre materie, anche misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni.

In continuità con la precedente legislatura, il dibattito parlamentare si è concentrato sui temi della rigenerazione e della **riqualificazione delle aree urbane**; in tale ambito, specifici programmi di intervento e stanziamenti hanno riguardato le periferie (commi 431-434 della legge n. 190 del 2014, commi 974-978 della legge n. 208 del 2015).

## Trasporti

Le politiche in materia di trasporti della XVII legislatura sono state caratterizzate dalla centralità degli interventi e degli investimenti per il trasporto "sostenibile" e per la sicurezza del trasporto.

Accanto al tema della sicurezza stradale sono stati posti in essere interventi per il rinnovo dei mezzi del trasporto pubblico locale e il consolidamento dei finanziamenti dello stesso nonché, con riferimento alla mobilità urbana, interventi relativi allo sviluppo della mobilità ciclistica (legge n. 2 del 2018) e delle infrastrutture per la ricarica dei veicoli ad alimentazione alternativa. Con riferimento al sistema ferroviario è stata adottata una politica di investimenti infrastrutturali (la cosiddetta "cura del ferro") indirizzata sia al completamento delle reti ad alta velocità, con particolare riferimento alle connessioni transfrontaliere, che ai nodi.

Sono state altresì stanziato risorse per la sicurezza ferroviaria, con particolare riferimento alla sicurezza sulle reti regionali interconnesse e non interconnesse con la rete nazionale.

Con riferimento al settore portuale e aeroportuale è stata realizzata una riorganizzazione della *governance*: sono stati individuati gli aeroporti di interesse nazionale e, sulla base del Piano nazionale della portualità e della logistica, si è proceduto all'istituzione delle Autorità di Sistema Portuale. Un ulteriore intervento ha riguardato il settore della nautica da diporto.

### ***Il trasporto stradale***

Uno dei profili su quali si è concentrata l'attività legislativa è stato quello in materia di **sicurezza stradale** nonché per la **semplificazione amministrativa**. Quanto al primo profilo, sono stati introdotti nel codice penale i delitti di **omicidio stradale** e di lesioni personali stradali (legge n. 41 del 2016) ed è stata prevista l'Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime della strada (legge n. 227 del 2017). Entrambi i provvedimenti sono d'iniziativa parlamentare. Con riferimento al secondo aspetto è stato previsto (decreto legislativo n. 98 del 2017) il rilascio di un **documento unico di circolazione** che unificerà il certificato di proprietà e la carta di circolazione.

Non hanno invece concluso il loro iter la proposta di legge in materia di uso condiviso di veicoli privati (*car pooling*), il progetto di legge delega per la riforma del codice della strada (approvato in prima lettura alla Camera dei deputati il 9 ottobre 2014), nonché il testo unificato di una serie di proposte di legge di riforma puntuale di varie disposizioni del codice della strada che ha a lungo impegnato i lavori della Commissione trasporti.

### ***Il trasporto pubblico locale***

Un'indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale svolta dalla IX Commissione all'inizio della XVII legislatura ha evidenziato la **complessità dell'impianto normativo in materia di trasporto pubblico locale**, sia con riferimento alle modalità di assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale sia con riferimento al finanziamento di tali attività. Entrambi gli aspetti hanno formato oggetto di significativi interventi normativi nel corso della legislatura. È stato stabilito infatti in via normativa (D.L. 50 del 2017) l'importo del **Fondo nazionale** per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, precedentemente alimentato con una quota di compartecipazione al gettito delle accise sul gasolio per autotrazione e sulla ben-

zina (importo poi leggermente ridotto con la legge di bilancio per il 2018), adeguando i criteri di finanziamento per il futuro. In relazione al secondo aspetto, sono stati effettuati interventi di riforma in materia di definizione degli ambiti del servizio e le modalità di scelta dell'affidatario, promuovendo in particolare l'uso di procedure ad evidenza pubblica. Sono state inoltre appostate risorse per favorire il rinnovo del parco mezzi, al fine di migliorare sia la qualità del servizio sia le matrici ambientali. Con la legge annuale per la concorrenza (legge n. 124 del 2017) è stata infine conferita al Governo la **delega** per il **riordino del settore dell'auto-transporto pubblico non di linea** (taxi, NCC e nuove forme di trasporto condiviso).

### ***Il trasporto ferroviario***

Il settore del trasporto ferroviario è stato oggetto di interventi di regolamentazione derivanti dal processo di adattamento della legislazione italiana (decreto legislativo n. 112 del 2015) alle politiche dell'Unione europea nell'ambito della costituzione di uno spazio ferroviario unico e, in particolare, conseguenti al recepimento delle disposizioni del **quarto pacchetto ferroviario**.

Nel corso della legislatura sono state inoltre appostate risorse per la realizzazione di grandi infrastrutture ferroviarie, per rafforzare la sicurezza sulle reti (anche sulle reti diverse da quella nazionale) e per modernizzare ed elevare gli standard tecnologici delle linee tradizionali (la cosiddetta "cura del ferro"). Tali interventi hanno trovato la loro sede nell'ambito dei contratti di programma conclusi tra il Gestore della rete (Rete ferroviaria italiana spa) e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e nei relativi aggiornamenti, sottoposti all'esame parlamentare.

Interventi di sostegno hanno riguardato, inoltre, anche il settore del trasporto delle merci su ferro.

È stato poi avviato l'iter normativo di privatizzazione di una quota minoritaria del Gruppo Ferrovie dello Stato (fino al 40 per cento), che non ha tuttavia trovato sviluppi nel corso della legislatura. Sempre in materia ferroviaria è stata infine approvata la legge, di iniziativa parlamentare, concernente disposizioni per l'istituzione di ferrovie turistiche mediante il reimpiego di linee in disuso o in corso di dismissione situate in aree di particolare pregio naturalistico o archeologico (legge n. 128 del 2017).

### ***Il sistema portuale ed il trasporto marittimo***

Il sistema portuale è stato caratterizzato da un processo di complessiva riorganizzazione che si è concretizzato nell'emanazione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica. In linea con quanto indicato nel citato Piano, è stata quindi operata la riforma della disciplina delle Autorità portuali con l'isti-

tuzione, in luogo delle preesistenti Autorità, di 15 nuove **Autorità di Sistema Portuale** (decreto legislativo n. 169 del 2016, modificato dal decreto legislativo n. 232 del 2017). Altro ambito di intervento ha riguardato la riforma della **nautica da diporto**, rispetto alla quale è stata disposta una riforma del codice della nautica da diporto (decreto legislativo n. 229 del 2017) e si è prevista l'istituzione di un sistema telematico volto a semplificare le procedure amministrative concernenti le unità da diporto. L'intervento legislativo ha interessato altresì su iniziativa parlamentare le disposizioni in materia di **responsabilità dei piloti dei porti** (legge n. 230 del 2016), mentre non sono state concluse le proposte di legge di iniziativa parlamentare in materia di navigazione interna.

### ***Il sistema aeroportuale e il trasporto aereo***

Nel settore aeroportuale è stato adottato il **Piano nazionale degli aeroporti** (d.P.R. n. 201 del 2015), che prevede i parametri in base ai quali gli aeroporti possono essere classificati, distinguendo tra aeroporti di interesse nazionale e aeroporti regionali ed individuando altresì 38 aeroporti di interesse nazionale. Inoltre si è intervenuti sulle modalità di determinazione dei diritti aeroportuali. Ulteriori disposizioni normative hanno riguardato la vicenda relativa alla crisi di **Alitalia**, con l'ammissione alla procedura di Amministrazione straordinaria (decreto MISE 2 maggio 2017) e misure urgenti per assicurarne la continuità (art. 50 D.L. 50 del 2017) nelle more dell'espletamento delle procedure di cessione, per le quali, da ultimo, è stato fissato il termine del 30 aprile 2018. È stata infine effettuata la **privatizzazione** di una quota minoritaria di **ENAV** spa.

## Fisco

La XVII legislatura è stata caratterizzata, in primo luogo, dall'adozione di alcune misure in materia di semplificazione degli adempimenti e agevolazioni fiscali. Tra queste si segnalano: l'introduzione della dichiarazione dei redditi pre-compilata *online*, la possibilità di compensare i debiti e crediti con le PA, la revisione delle modalità di riscossione in senso più favorevole al contribuente, il cosiddetto bonus 80 euro; l'abolizione di Imu e Tasi sulla prima casa, i crediti d'imposta per la ricerca, la cultura e lo sport; le detrazioni fiscali per gli interventi di riqualificazione energetica e ristrutturazione degli edifici; il regime agevolato per i cd. minimi nonché il regime agevolato per marchi e brevetti (*patent box*); gli incentivi alla capitalizzazione delle imprese (Ace), la riduzione della base imponibile per gli investimenti (super e iper ammortamento), la riduzione dell'Ires e l'introduzione di un'imposta di favore sul reddito d'impresa (IRI).

Con un altro filone di interventi si è perseguito l'obiettivo di ampliare la base imponibile. Per incentivare la collaborazione tra contribuenti ed amministrazione finanziaria (*compliance*) e migliorare il contrasto all'evasione fiscale, si è intervenuti, da una parte, attraverso la semplificazione degli adempimenti, con la fatturazione elettronica e la sostituzione degli studi di settore con gli indici di affidabilità fiscale e, dall'altra, attraverso misure volte a favorire il recupero di tasse non pagate con la riduzione di sanzioni e interessi, quali la rateazione e la definizione agevolata dei debiti tributari, il rientro dei capitali dall'estero (*voluntary disclosure*), il ravvedimento operoso, e alcune misure per contrastare le frodi IVA (*reverse charge* e *split payment*) e l'elusione nell'economia digitale (*web tax*).

In tale contesto, l'Italia ha partecipato attivamente a li-

### **Temi:**

Accertamento e riscossione  
 Accise e dogane  
 Contenzioso tributario, interpellato e risoluzione stragiudiziale delle controversie  
 Crediti d'imposta per imprese, cultura e ricerca  
 L'attuazione della delega fiscale  
 Le entrate delle regioni e degli enti locali  
 Fiscalità agricola  
 Giochi  
 Iva  
 Immobili pubblici e concessioni demaniali  
 Lotta all'evasione fiscale  
 Semplificazioni fiscali e nuovi adempimenti  
 Le spese fiscali  
 Tassazione del settore produttivo  
 Tassazione delle persone fisiche  
 Tassazione immobiliare



vello europeo e internazionale ai programmi di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, anche in considerazione del carattere transfrontaliero di tali pratiche scorrette, che rende l'intervento a livello nazionale generalmente inefficace. In particolare, sono state rafforzate le procedure relative allo **scambio automatico di informazioni** nel settore fiscale con le autorità degli Stati Membri dell'Unione europea. L'Italia ha inoltre concluso numerosi accordi amministrativi per lo scambio di informazioni in materia fiscale con altre giurisdizioni, tra i quali si ricordano quelli con la Svizzera, lo Stato Vaticano, il Liechtenstein e il Principato di Monaco, nonché l'accordo con gli Stati Uniti d'America finalizzato a migliorare la *compliance* fiscale internazionale.

In tale quadro si colloca il **progetto Beps** (*Base Erosion and Profit Shifting*) dell'OCSE, volto ad assicurare che i profitti vengano tassati dove avviene l'attività economica, fornire ai governi strumenti per l'efficienza delle politiche fiscali nazionali e limitare il rischio che alcuni paesi adottino misure unilaterali che possano indebolire i principi della fiscalità internazionale. Per la prima volta tutti i paesi dell'OCSE e del G20 hanno lavorato insieme per disegnare una risposta comune alle sfide della tassazione internazionale, trovando un accordo rispetto ad un pacchetto di misure globali e ad una implementazione coerente. Da ultimo, i cinque Ministri delle finanze dei Paesi europei partecipanti – Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna – supportati dalla Commissione Europa, hanno inviato una lettera alla presidenza argentina per porre l'accento sulla necessità di affrontare una approfondita discussione sul tema della tassazione dell'economia digitale.

Tramite la cosiddetta delega fiscale (legge n. 23 del 2014) si è intervenuti, inoltre, per una riforma complessiva del sistema fiscale. In attuazione di essa sono state introdotte misure per disciplinare l'abuso del diritto, l'interpello preventivo all'Agenzia delle entrate su determinate operazioni fiscali, le misure per favorire l'internazionalizzazione delle imprese – a partire dal tutoraggio fiscale e dal *ruling* internazionale – la riforma dei reati tributari, le norme per la stima dell'evasione e dell'erosione fiscale, la riorganizzazione delle agenzie fiscali.

La delega non è stata invece esercitata sulla revisione del catasto e sulla revisione della fiscalità energetica e ambientale.

Per quanto riguarda il livello di tassazione, si ricordano gli aumenti di IVA e accise, (cd. clausole di salvaguardia) in parte rimodulati nel tempo, l'aumento della tassazione sui redditi di capitale, l'anticipo degli acconti Irpef, Ires e Irap, la revi-

sione della tassazione su tabacchi e giochi. Su quest'ultimo settore, oltre ad innalzare complessivamente il livello di tassazione, gli interventi hanno teso al contrasto del gioco d'azzardo patologico e alla tutela dei minori.

Anche il tema delle spese fiscali (c.d. *tax expenditures*) – al centro del dibattito ormai da diversi anni – è stato oggetto di numerosi tentativi di utilizzo come copertura per altri interventi di spesa. Il fabbisogno informativo a esso associato ha trovato risposta grazie alla procedura di monitoraggio delle spese fiscali ridisegnata dal d.lgs. n. 160 del 2015 che prevede **due strumenti con caratteristiche ben distinte**. Da un lato il **rapporto annuale sulle spese fiscali**, affidato ad una Commissione sulle *tax expenditures* e allegato allo stato di previsione dell'entrata della legge di bilancio, elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso. Dall'altro lato il **rapporto programmatico**, allegato alla Nota di aggiornamento del DEF, indica gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica.

Sotto un altro profilo, si segnala che nel corso della XVII legislatura è proseguito il piano pluriennale di valorizzazioni e dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico allo scopo di reperire risorse aggiuntive da destinare, congiuntamente alla vendita di partecipazioni azionarie, alla **riduzione del debito** e al finanziamento degli investimenti. Il Documento di Economia e Finanza 2017 dichiara che nel periodo 2011-2015 le vendite di immobili di proprietà pubblica sono ammontate a circa 6,2 miliardi, di cui 625 milioni per immobili delle amministrazioni centrali e 5,6 miliardi per le vendite effettuate dagli enti territoriali e previdenziali. Nel corso del 2016 i proventi derivanti dalle dismissioni di immobili pubblici ammontano a 783 milioni, (29 milioni derivanti dalle vendite di immobili delle amministrazioni centrali e 754 milioni derivanti da dismissioni immobiliari di enti territoriali e previdenziali). In relazione al **federalismo demaniale**, il legislatore ha introdotto una **procedura semplificata per il trasferimento agli enti territoriali di immobili statali**, che prevede un meccanismo diretto di interlocuzione tra enti territoriali ed Agenzia del demanio, che valorizza la verifica delle effettive esigenze ovvero delle opportunità di utilizzo degli immobili. Complessivamente, tra procedura ordinaria (4.352) e federalismo demaniale culturale (110), al 31 dicembre 2017

sono stati trasferiti 4.806 immobili per un valore di oltre 1,75 miliardi di euro. Sono stati coinvolti 1.324 enti territoriali.

Per un confronto internazionale dei sistemi fiscali si segnalano il *Taxation trends in the European Union* e il Rapporto della Commissione europea sulle riforme fiscali dei Paesi membri; sul fronte interno si ricorda l'indagine conoscitiva sul rapporto tra fisco e contribuenti e il Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica.

# Giustizia

## Ordinamento penitenziario e sovraffollamento carcerario

Il settore della giustizia è stato, negli ultimi anni, terreno di una serie di interventi, alcuni dei quali in chiusura della XVII legislatura, risultano ancora *in itinere*.

Tali interventi hanno interessato il sistema **carcerario**, sul quale si era in presenza anche di una condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

I primi interventi di carattere di urgenza sono stati rivolti alla riduzione del sovraffollamento, attraverso il ricorso alle **misure alternative alla detenzione**, a circoscrivere l'applicabilità della custodia cautelare in carcere, a ridurre l'area delle condotte penalmente rilevanti e ad introdurre le condotte riparatorie come nuova causa di estinzione del reato.

Per altro verso si è proceduto con una complessiva modifica del sistema delle pene e del sistema penale: è stata, da un lato, introdotta la disciplina della non punibilità per tenuità del fatto, che può operare anche come causa di sostanziale improcedibilità dell'azione; e, dall'altro lato, è stata approvata una delega al governo ad operare una articolata **depenalizzazione** che ha trasformato in illeciti amministrativi numerose fattispecie di reato e abrogato alcuni reati, cui sono fatti corrispondere nuovi illeciti civili con sanzioni di carattere pecuniario.

Un'altra delega ha autorizzato il Governo ad una **riforma dell'ordinamento penitenziario**, con l'obiettivo di fornire una risposta strutturale non solo alla questione del sovraffollamento carcerario, ma anche più in generale al sistema dell'esecuzione della pena. Il centro della riforma individua

### Temi:

Sistema penitenziario

Nuovi reati

Depenalizzazione e abrogazione di reati

Criminalità organizzata

Corruzione

Terrorismo

Violenza contro le donne

Tutela delle vittime dei reati

Riforma del processo penale

Efficienza del processo civile

Riforma delle procedure di insolvenza

Ordinamento giudiziario

Riforma della magistratura onoraria

Diritto di famiglia

Tutela dei minori

Professioni ordinistiche

Cooperazione giudiziaria europea

nelle misure alternative alla detenzione lo strumento principale, perseguibile in alternativa alla carcerazione, tutte le volte che la conoscenza dei trascorsi delinquenziali e personali del condannato lo consenta. La delega è in corso di attuazione; il Consiglio dei ministri del 16 marzo 2018 ha approvato, in secondo esame preliminare, uno schema di decreto legislativo attuativo della riforma che sarà sottoposto alle Camere per il parere.

## Particolari fattispecie di reato

All'apertura nei confronti della c.d. "giustizia riparativa" per un'ampia serie di fattispecie nonché alle politiche tese a deflazionare il carico giudiziario penale si contrappone un filone di interventi normativi che risponde ad una spinta diversa e potenzialmente confliggente, concretizzatasi sia nell'accrescimento della severità nel trattamento di alcuni reati, sia **nell'introduzione di nuove fattispecie di reato**, legate alla volontà di rispondere ad esigenze scaturite da nuove emergenze criminali.

In materia di contrasto alla criminalità organizzata, la risposta del legislatore è stata quella di potenziare diversi strumenti di contrasto penale modificando il delitto di scambio elettorale politico-mafioso e aumentando le pene per il reato di associazione mafiosa. Tuttavia il principale intervento in materia di criminalità organizzata si è tradotto nella **riforma del Codice antimafia**, tra i cui numerosi aspetti innovativi vi è l'ampliamento dei destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali.

Ampio spazio di discussione hanno avuto le tematiche legate alla prevenzione e repressione dei fenomeni di **corruzione**. Il legislatore si è attivato per introdurre nuove fattispecie di reato, inasprire le pene per i reati già previsti e disciplinare modelli organizzativi per prevenire il fenomeno corruttivo. Oltre ai numerosi provvedimenti che hanno ridisegnato, rafforzandolo, il ruolo dell' ANAC, è stato inasprito il quadro sanzionatorio in tema di lotta alla corruzione attraverso una serie di misure che vanno dall'incremento generalizzato delle sanzioni penali, comprese quelle accessorie, alla riformulazione di alcuni reati, come quelli che puniscono il **falso in bilancio**, che torna ad essere un reato per tutte le imprese, non solo per quelle quotate in borsa.

Gli aumenti di pena per reati di corruzione hanno avuto effetto anche sulla **prescrizione**, in quanto i termini di durata sono direttamente collegati al limite massimo della pena prevista per il reato. Inoltre, l'ultima riforma del processo pe-

nale prevede, in materia di prescrizione, un regime eccezionale per i reati di corruzione per i quali il termine assoluto aumenta del doppio il termine relativo.

L'introduzione di nuove fattispecie di reato è legata altresì all'innalzamento della **minaccia terroristica** di matrice jihadista che ha determinato il Parlamento ad adottare provvedimenti di prevenzione e contrasto del terrorismo internazionale, introducendo nuovi reati per punire i c.d. *foreign fighters* (ovvero coloro che si arruolano per il compimento di atti di violenza, con finalità di terrorismo), chiunque organizzi viaggi all'estero finalizzati al terrorismo e chiunque, dopo avere autonomamente acquisito le istruzioni relative alle tecniche sull'uso di armi da fuoco o di esplosivi nonché alla commissione di atti di violenza con finalità terroristiche, pone in essere comportamenti finalizzati in maniera univoca alla commissione di tali atti.

Legata alla volontà di rispondere ad esigenze scaturite da nuove emergenze criminali, può leggersi la riforma della **tutela penale dell'ambiente** che ha introdotto nel codice penale nuove figure delittuose (i cd. eco-reati), tra cui le principali sono l'inquinamento ambientale e il disastro ambientale, punibili anche a titolo di colpa.

Con finalità di contrastare l'acuirsi del fenomeno di notevole allarme sociale delle diverse forme di violenza contro le donne, il Parlamento ha inoltre provveduto alla ratifica della Convenzione di Istanbul, il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza. La XVII legislatura si è caratterizzata altresì per l'introduzione di modifiche al codice penale e di procedura penale per inasprire le pene di alcuni reati, più spesso commessi in danno di donne, nonché per l'emanazione del Piano d'azione straordinario contro la violenza di genere e per la previsione di stanziamenti per il supporto delle vittime.

Tali interventi possono iscriversi, più in generale nel filone delle misure volte a **proteggere le vittime dei reati**, ampliandone le tutele in ambito processuale e sostenendole dal punto di vista economico.

## **Processo penale, giustizia civile ed efficienza del sistema giudiziario**

Nella molteplicità degli interventi normativi nel settore della giustizia, può essere rintracciato un filo conduttore nel tentativo di **recupero di efficienza** del si-

stema, quale condizione essenziale per una miglior tutela dei diritti e delle garanzie che il processo implica.

A questa finalità può ricondursi innanzitutto la **riforma del processo penale**. Tale riforma si è concretizzata in diversi provvedimenti normativi e con un tentativo di riforma organica contenuto in una articolata legge approvata l'ultimo anno della legislatura. Con la medesima legge dopo un dibattito parlamentare che si è protratto per alcuni anni, il Parlamento ha approvato la delega al Governo a riformare la **disciplina delle intercettazioni** di comunicazioni e conversazioni con l'obiettivo di salvaguardare interessi ugualmente meritevoli di tutela a livello costituzionale, ed in particolare il diritto alla riservatezza.

Una delle più importanti **criticità del sistema sotto il profilo dell'efficienza** è rappresentato tuttavia dalla **giustizia civile** che per questa ragione è stata interessata da una intensa attività legislativa. I principali interventi realizzati nella XVII legislatura risultano orientati dalla duplice finalità di prevenire il contenzioso civile e rendere più efficiente e snello il processo di cognizione e il processo esecutivo.

Sempre nell'ottica del potenziamento dell'efficienza diversi interventi sono stati effettuati nella direzione della semplificazione ed efficientamento delle procedure concorsuali, con l'approvazione di una riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza. La riforma è affidata all'attuazione di una delega, ancora non esercitata e il cui termine di scadenza è fissato per novembre 2018.

Inoltre un importante strumento di accelerazione del processo civile, oltre che di riduzione dei suoi connessi costi economici e amministrativi, è stato ravvisato dal legislatore nella piena **attuazione del c.d. processo telematico**, il cui avvio risale al 2001. Il Parlamento è ulteriormente intervenuto sulla c.d. digitalizzazione della giustizia, guidata su due direttrici parallele: l'una relativa alla estensione del processo telematico a tutti i procedimenti, riti e gradi; l'altra che interviene sulle infrastrutture, per un verso potenziandole, per l'altro procedendo a una attività di messa in sicurezza dei sistemi.

In parallelo con l'informatizzazione, gli interventi introdotti dal Parlamento negli ultimi anni hanno mirato a una razionalizzazione del sistema giudiziario che ha riguardato tanto le sedi e le competenze degli uffici giudiziari, quanto l'organizzazione amministrativa e il personale. Si segnala al riguardo l'intervento di riforma della **magistratura onoraria** e la previsione – tanto in Corte d'appello quanto in Corte di cassazione – di giudici ausiliari chiamati a concorrere allo smaltimento dell'arretrato civile.

## Diritti civili e diritto di famiglia

Sul versante dei **diritti civili e del diritto di famiglia**, si segnala la legge che regola le **unioni civili** tra persone dello stesso sesso e le convivenze di fatto, che possono riguardare sia coppie omosessuali che coppie eterosessuali.

Nel corso della legislatura sono state introdotte misure di semplificazione dei procedimenti di separazione e di divorzio. In particolare sulla disciplina dello scioglimento del matrimonio sono intervenuti due provvedimenti legislativi: quello relativo al c.d. divorzio breve, che anticipa il momento della possibile proposizione della domanda di divorzio e il momento dell'effettivo scioglimento della comunione dei beni tra i coniugi, e la nuova disciplina della negoziazione assistita e gli accordi di separazione e divorzio davanti al sindaco.

Le **politiche di tutela dei minori** appaiono caratterizzate dal provvedimento legislativo volto all'obiettivo di superare ogni residua distinzione presente nell'ordinamento tra figli legittimi e figli naturali. Infine, oltre alla legge che ha modificato la normativa sui minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, con l'obiettivo di rafforzare le tutele nei confronti dei minori e garantire un'applicazione uniforme delle norme per l'accoglienza su tutto il territorio nazionale, il Parlamento ha approvato anche, al termine della legislatura, una legge che riconosce specifiche tutele ai figli rimasti orfani a causa di un crimine domestico.





## Informazione e comunicazione

### Informazione, editoria ed emittenza radiotelevisiva

L'attività parlamentare della XVII legislatura è stata caratterizzata, per il **settore editoriale**, dall'istituzione, prima, di un Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria e, poi, di un Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, destinato al sostegno dell'editoria e dell'emittenza radiofonica e televisiva locale (legge n. 198 del 2016).

Conseguentemente, è stata ridefinita la disciplina per l'erogazione dei contributi diretti alle imprese editoriali (d.lgs. 70 del 2017) e in favore delle **emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale**. Per le imprese editoriali, in particolare, si è stabilita quale condizione necessaria per il finanziamento l'esercizio esclusivo, in ambito commerciale, di un'attività informativa autonoma e indipendente, di carattere generale, mentre si sono esclusi, esplicitamente, fra gli altri, gli organi di informazione di partiti o movimenti politici e sindacali e le imprese editrici di quotidiani e periodici che fanno capo a gruppi editoriali quotati o partecipati da società quotate in borsa.

Inoltre, sono stati previsti **incentivi agli investimenti pubblicitari** su quotidiani e periodici, nonché sulle emittenti televisive e radiofoniche locali, e a sostegno delle imprese editrici di nuova costituzione (D.L. 50 del 2017).

Un'ulteriore novità – che ha anticipato orientamenti in corso di maturazione nell'ambito dell'Unione europea – è stata costituita dalla previsione di un regime **IVA** agevolato per i **prodotti editoriali online**.

### Temi:

Il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale

Il sistema di vendita e distribuzione dei prodotti editoriali

Servizi di media audiovisivi (radio e televisione)

Misure relative alla professione di giornalista

La gestione delle frequenze e lo spettro radio

Servizi postali

Il Mercato unico digitale

Servizi telefonici

Gli interventi di sostegno all'editoria

Le reti a banda ultralarga

Con riferimento ai **giornalisti**, sono state ridefinite la disciplina per l'accesso ai trattamenti di pensione di vecchiaia anticipata (d.lgs. 69 del 2017) e la composizione e le attribuzioni del Consiglio nazionale dell'Ordine (d.lgs. 67 del 2017).

Relativamente al sistema di **distribuzione e vendita** dei prodotti editoriali, sono state semplificate le procedure per l'esercizio dell'attività da parte dei punti vendita, sono stati stabiliti principi finalizzati a regolare i rapporti tra distributori e rivenditori ed è stata introdotta la possibilità, per i punti vendita esclusivi, di svolgere un'attività addizionale di distribuzione.

Con riferimento al **servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale**, sono stati modificati la procedura per l'affidamento in concessione dello stesso e la relativa durata, fissata in 10 anni. Ulteriori interventi hanno riguardato i contratti di servizio (la cui cadenza è stata fissata in 5 anni), la *governance*, l'applicazione anche in ambito RAI del limite massimo retributivo di 240.000 euro, l'introduzione di un Piano RAI per la trasparenza e la comunicazione aziendale (legge n. 220 del 2015 e legge n. 198 del 2016).

Altri interventi hanno riguardato il **canone RAI per uso privato**, per il quale sono state modificate le modalità di riscossione, nonché la destinazione. In particolare, quota parte degli introiti derivanti dal canone sono destinati al Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione (legge n. 208 del 2015 e legge n. 198 del 2016).

Nella parte finale della legislatura, in conseguenza dell'assegnazione, dal 1° luglio 2022, della banda radioelettrica dei 700 Mhz per lo sviluppo della tecnologia 5G, è stato disciplinato il processo di riassegnazione delle frequenze radiotelevisive alle comunicazioni di quinta generazione.

Un ulteriore segmento interessato da novità è stato quello relativo alla **promozione delle opere europee e italiane** da parte dei **fornitori di servizi di media audiovisivi**. In particolare, è stata modificata la disciplina relativa agli obblighi di programmazione e di investimento riferiti a tali opere che devono essere rispettati da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi lineari e sono stati introdotti sia obblighi di programmazione che di investimento nelle medesime opere per i fornitori di servizi di media audiovisivi non lineari (d.lgs. 204 del 2017).

Infine, è stata estesa a tutti gli organismi di gestione collettiva stabiliti in Italia la possibilità di operare direttamente sul territorio italiano come intermediari per

la gestione dei **diritti d'autore**, affiancandosi alla Società italiana autori ed editori (SIAE), che precedentemente operava in regime di esclusiva (D.L. 148 del 2017).

## Servizi postali e telefonici

Con riferimento al **settore postale** è proseguito il processo di liberalizzazione del servizio. In particolare con la legge per la concorrenza è stato abrogato l'affidamento in esclusiva a Poste italiane spa dei servizi di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari e degli accertamenti relativi a violazioni del codice della strada (legge annuale sulla concorrenza n. 124 del 2017). L'altra linea di intervento ha riguardato la **ridefinizione del perimetro del servizio universale**. Le principali novità, connesse in particolar modo alle nuove tempistiche di recapito, sono state inserite nel contratto di programma 2015-2019 tra Ministero dello sviluppo economico e Poste italiane Spa. Sempre nel settore postale è mutato **l'assetto proprietario di Poste italiane S.p.A.** di cui è stata avviata la **parziale privatizzazione** (DPCM 16 maggio 2014), con la quotazione presso la Borsa Italiana avvenuta ad ottobre 2015.

Diversi interventi normativi sono stati effettuati nel settore dei **servizi telefonici** in massima parte diretti alla **tutela dell'utente** in relazione a strategie commerciali aggressive poste in essere da operatori telefonici o da terzi. In tal senso è stato, tra l'altro, modificato il regime di funzionamento del **registro delle opposizioni** (legge n. 5 del 2018) con l'obiettivo di fornire strumenti efficaci di tutela nei confronti del telemarketing indesiderato.

## Comunicazioni elettroniche

Nel campo delle **comunicazioni elettroniche**, la XVII legislatura si è caratterizzata per le iniziative necessarie alla realizzazione della **banda ultralarga**, tra cui lo stanziamento delle risorse con Delibere CIPE e la concessione di agevolazioni fiscali e amministrative per la realizzazione delle infrastrutture di rete (D.L. n. 133 del 2014). Per semplificare la realizzazione delle reti infrastrutturali a banda larga è stato anche istituito (decreto legislativo n. 33 del 2016) il Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture (SINFI) che svolgerà le funzioni di "**catasto delle infrastrutture**".



## Istruzione

Il settore dell'istruzione costituisce un ambito di regolamentazione che tiene conto della ripartizione di competenza fra lo Stato e le regioni.

In particolare, in base all'art. 117 Cost., lo Stato ha competenza legislativa esclusiva per le "norme generali sull'istruzione" che, come ha chiarito la Corte costituzionale (sentenza n. 279 del 2005), "sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale".

Spetta, invece, alla competenza concorrente di Stato e regioni l'"istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, e con esclusione dell'istruzione e formazione professionale".

La materia università non è espressamente citata nell'art. 117 Cost.: piuttosto, come ha chiarito la Corte costituzionale (sentenza n. 102 del 2006), quello della disciplina degli studi universitari può essere rappresentato come "un settore (della materia) dell'istruzione [...] nel quale alle università è affidata, ai sensi dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione, la competenza a definire, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, i propri ordinamenti".

Per le questioni relative al personale delle istituzioni scolastiche e universitarie rileva, peraltro, anche la materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

### **Temi:**

Interventi riguardanti gli studenti delle scuole

Interventi per il personale della scuola

Interventi per i professori e i ricercatori universitari

Interventi per il diritto allo studio universitario

Il sistema di finanziamento e la contabilità delle università statali

Interventi in materia di dottorato di ricerca

Interventi per l'edilizia scolastica e la sicurezza nelle scuole

Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale (AFAM)

## Università e Istituzioni AFAM

Nella XVII legislatura, per l'**università**, l'azione legislativa è stata indirizzata ad elevare le facoltà di assunzione e ad agevolare il ricambio generazionale. In particolare, dal 2018 il *turn-over* del sistema universitario è pari al 100% della spesa relativa al corrispondente personale cessato dal servizio nell'anno precedente. Si è ora in attesa del DPCM che deve ridefinire, per il triennio 2018-2020, la disciplina per l'individuazione della misura delle assunzioni possibili per ciascun ateneo.

Ulteriori novità hanno riguardato le modalità per il conseguimento dell'**abilitazione scientifica nazionale** (D.L. 90 del 2014) – in particolare, passando da una procedura a indizione annuale ad una procedura "a sportello" – e il **trattamento stipendiale** di professori e ricercatori che, con effetto economico a decorrere dal 2020, tornerà ad essere biennale. Al contempo, è stato previsto un meccanismo di parziale compensazione del blocco degli scatti stipendiali relativo al periodo 2011-2015 (legge n. 205 del 2017).

Inoltre, nel corso della legislatura si è registrato un incremento del 9,3% delle risorse del Fondo per il finanziamento ordinario (**FFO**) – destinandone una quota sempre crescente alla valorizzazione della qualità dell'offerta didattica, della ricerca, delle sedi – e sono state istituite nell'ambito dello stesso specifiche sezioni destinate al finanziamento delle attività di ricerca di base e dei dipartimenti universitari di eccellenza (legge n. 232 del 2016). Un ulteriore intervento – dopo la sentenza 104 del 2017, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previgente disciplina – ha riguardato il **costo standard per studente**, sulla cui base è annualmente ripartita una percentuale del FFO (D.L. 91 del 2017).

Gli interventi per il **diritto allo studio** degli studenti universitari sono stati indirizzati, in particolare, ad aumentare – in percentuale pari al 57% – le risorse del Fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio, al fine di ridurre il numero degli studenti c.d. "idonei non beneficiari", e a prevedere l'esonero o la graduazione dei contributi universitari a favore degli studenti in maggiore difficoltà economica (L. 232 del 2016).

È stata, inoltre, ridisciplinata l'istituzione dei corsi di **dottorato di ricerca** ed è stato elevato, dal 2018, l'importo della relativa borsa di studio (legge n. 205 del 2017).

Per le Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale (**AFAM**) gli interventi hanno riguardato, in particolare, il conferimento di incarichi

di insegnamento, lo stanziamento di risorse per superare il precariato, l'avvio di un processo di graduale statizzazione delle Accademie di belle arti non statali e degli Istituti superiori di studi musicali non statali, finanziati prevalentemente dagli enti locali (da ultimo, L. 205 del 2017).

## Scuola

Per la **scuola**, molte novità hanno riguardato il **personale scolastico**, gli studenti e l'edilizia scolastica. Quasi tutte sono derivate dalla L. 107 del 2015.

In particolare, gli interventi per i docenti hanno riguardato nuove assunzioni, volte anche ad assorbire il precariato storico, l'articolazione dell'organico – composto ora da posti comuni, posti per il sostegno e posti per il potenziamento –, l'ingresso nel ruolo – che, per la scuola secondaria, prevede un sistema unitario e coordinato di formazione iniziale e accesso (d.lgs. 59 del 2017) –, l'attribuzione dell'incarico – affidata al dirigente scolastico –, la formazione in servizio, la valorizzazione della funzione docente.

Per quanto riguarda il personale amministrativo, tecnico e ausiliario, la novità principale è consistita nella diminuzione della dotazione organica (legge n. 190 del 2014). Si è ora in attesa di una modifica dei criteri e parametri di riparto dell'organico, al fine di tenere conto della presenza di studenti con disabilità certificata e del genere degli stessi.

Infine, per i dirigenti scolastici le principali novità hanno riguardato, oltre all'attribuzione dell'incarico ai docenti, la procedura per il reclutamento (che è stata riaffidata al MIUR), la definizione legislativa di alcuni contenziosi relativi a vecchie procedure di reclutamento, i compiti e il procedimento di valutazione, le risorse per la retribuzione, ai fini della progressiva armonizzazione con quella prevista per le altre figure dirigenziali del comparto Istruzione e ricerca.

Per gli **studenti**, gli interventi sono stati finalizzati, anzitutto, a prevenire e contrastare la dispersione scolastica, a garantire il diritto allo studio (d.lgs. 63 del 2017), a rafforzare il collegamento con il mondo del lavoro e ad ampliare l'offerta formativa.

Altri interventi hanno riguardato l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità (d.lgs. 66 del 2017) e le modalità di svolgimento dell'esame conclusivo del primo ciclo e dell'esame di Stato conclusivo del secondo ciclo (d.lgs. 62 del 2017).



Allo scopo di superare la frammentazione fra servizi socio-educativi per la prima infanzia (da 0 a 3 anni), afferenti al sistema dei servizi sociali, e scuola dell'infanzia (da 3 a 6 anni), afferente al Sistema nazionale di istruzione, è stato, poi, istituito il Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni (d.lgs. 65 del 2017).

Un altro filone di intervento ha riguardato l'**edilizia scolastica**: le misure adottate sono state finalizzate a sottolineare l'importanza del tema, anche attraverso la ridefinizione degli strumenti di *governance* e l'istituzione della Giornata nazionale per la sicurezza nelle scuole. In particolare, è stata introdotta una programmazione unica triennale, è stata costituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una Struttura di missione per il coordinamento e l'impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica e sono state attribuite nuove competenze all'Osservatorio nazionale per l'edilizia scolastica. Inoltre, sono state attivate numerose nuove linee di finanziamento.

In materia, la VII Commissione della Camera ha anche svolto una indagine conoscitiva.

## L'Italia e l'Unione europea

L'**attività del Parlamento italiano in relazione all'Unione europea** si muove in un contesto duplice: a livello europeo, sulla base delle novità introdotte dal **Trattato di Lisbona** – entrato in vigore il 1° dicembre 2009 – e, a livello nazionale, a seguito del complessivo riordino operato dalla **legge 234 del 2012**, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

Il **Trattato di Lisbona** ha inteso **rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo** nelle procedure decisionali europee. In particolare, il **Parlamento europeo** ha assunto il ruolo di **co-legislatore** a livello europeo, in una posizione di parità con il Consiglio dell'UE, mentre ai **Parlamenti nazionali** è stata attribuita la prerogativa del **controllo del rispetto del principio di sussidiarietà** nell'azione legislativa a livello europeo, in grado di condurre – in ultima istanza – anche al ritiro di una proposta legislativa europea sulla base di pareri motivati di una maggioranza di Parlamenti nazionali di Stati membri dell'UE (eventualità che però al momento non si è mai realizzata).

Peraltro, un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nell'attività dell'UE era stato inaugurato dalla Commissione europea già a partire dal 2006, con il cosiddetto **"dialogo politico"**, in base al quale la Commissione ha sollecitato i Parlamenti nazionali ad esprimere osservazioni e pareri sulle sue proposte legislative e documenti di consultazione (che possono estendersi a questioni di merito e non solo limitarsi a valutare il rispetto del principio di sussidiarietà), ai quali la Commissione fornisce puntuale risposta.

### Temi:

Il Parlamento italiano e l'Unione europea

La legge n. 234 del 2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea

La legge annuale europea e di delegazione europea

Il dibattito sul futuro dell'Europa

Il 60° anniversario dei Trattati di Roma

La futura architettura dell'UEM

Il Trattato ESM

L'attività della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame delle proposte della Commissione europea si è focalizzata sui profili di merito del **dialogo politico**, piuttosto che su quelli relativi al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà.

Ad un tale orientamento ha contribuito anche la riorganizzazione della disciplina della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea recata dalla **legge 234 del 2012**.

Tale legge ha contribuito, in particolare, a rendere più organici e sistematici gli **obblighi di informazione del Governo** in materia europea nei confronti del Parlamento, sia sotto il profilo di una serie di documenti e atti dell'UE trasmessi alla Camere, accompagnati da una informazione qualificata da parte del Governo, sia sotto il profilo dell'illustrazione alle Camere della posizione che il Governo intende assumere in relazione alle riunioni del Consiglio europeo. Tale ultima previsione si è consolidata in modo sistematico nel corso della scorsa legislatura, con le comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Camere, prima delle riunioni del Consiglio europeo, alle quali fa seguito un dibattito al termine del quale possono essere approvati atti di indirizzo al Governo.

La legge 234 del 2012, attraverso lo sdoppiamento della precedente legge comunitaria annuale nella **legge di delegazione europea** e nella **legge europea**, volte al recepimento delle normativa europea nell'ordinamento nazionale, ha anche contribuito ad una velocizzazione dei tempi di approvazione e, conseguentemente, ad una considerevole **riduzione delle procedure di infrazione** nei confronti dell'Italia per violazione del diritto dell'Unione europea e per mancato recepimento di direttive.

Oltre che per i sopracitati fattori di natura "ordinamentale", l'attività del Parlamento italiano in materia europea è stata sollecitata *de facto* da alcuni elementi di crisi nello scenario europeo, che hanno avuto un forte impatto nello scenario nazionale, come il percorso di uscita dalla **crisi economica globale** apertasi dal 2007, che ha avuto un forte impatto sull'economia reale e sulla situazione delle finanze pubbliche europee, e il crescente **impatto dei flussi migratori** in provenienza prima dall'area siriana e poi dall'area del Mediterraneo meridionale in conseguenza dell'instabilità in Libia e della situazione di crisi di vaste zone dell'Africa sub-sahariana.

L'attività europea del Parlamento italiano si colloca in uno **scenario europeo**

attualmente caratterizzato da discussioni su alcune grandi questioni:

- il **dibattito sul futuro dell'Europa**, valutando le innovazioni che potrebbero essere conseguite sulla base dei Trattati vigenti e quelle, invece, a più lungo termine che richiedono una revisione dei Trattati;
- la discussione sull'assetto attuale e il **futuro dell'architettura dell'Unione economica e monetaria**;
- i negoziati per l'uscita del Regno Unito dall'UE (cosiddetta **Brexit**);
- l'avvio di iniziative volte a promuovere **una difesa europea**, in particolare attraverso un maggiore coordinamento delle politiche nazionali, il varo di un Fondo europeo per la difesa e l'avvio di una cooperazione strutturata permanente (cosiddetta PESCO);
- le iniziative a livello europeo nel settore della politica migratoria per affrontare da un lato l'emergenza dei **flussi migratori**, determinata dalla crisi siriana e dalla ripresa degli sbarchi lungo la rotta del Mediterraneo centrale, e dall'altro per rimodulare, a medio e lungo termine, un approccio dell'UE basato sull'equilibrio tra principi di solidarietà e responsabilità, in particolare attraverso la revisione del cosiddetto regolamento di Dublino.



## Politica economica e finanza pubblica

### Il quadro normativo di finanza pubblica

Il quadro normativo della finanza pubblica è stato ampiamente rivisitato nel corso degli ultimi anni a seguito, da un lato, dell'introduzione del principio costituzionale del pareggio di bilancio e, dall'altro lato, della crescente necessità di organizzare i documenti e gli strumenti di bilancio in coerenza con le regole contabili europee al fine di realizzare, attraverso l'omogeneità dei criteri di predisposizione, la comparabilità dei bilanci all'interno dell'Unione europea. L'assetto delle regole contabili e degli strumenti di gestione della finanza pubblica che si presenta all'inizio della XVIII legislatura espone quindi un quadro d'insieme che è venuto a consolidarsi per la gran parte nell'ultimo biennio: ciò sia con riguardo alle norme attuative del pareggio di bilancio, messe a regime con le modifiche apportatevi nel 2016, sia con la manovra di finanza pubblica, operata per la prima volta con un unico provvedimento legislativo mediante la legge di bilancio 2017, sia, infine, con la definitiva implementazione – anch'essa a partire dal 2016 – delle nuove regole sulla contabilità armonizzata delle amministrazioni territoriali.

Questa evoluzione del quadro normativo e delle regole di finanza pubblica muove dalla modifica dell'articolo 81 della Costituzione operata con la legge costituzionale n.1 del 2012 che ha sancito il principio del **pareggio di bilancio** in termini strutturali: in base a tale principio lo Stato deve assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle diverse fasi – avverse o favorevoli – del ciclo economico e delle misure *una tantum*, in linea con quanto previsto dall'ordinamento europeo. Il ricorso all'indebitamento è dunque previsto solo entro i limiti

### Temi:

- Le Raccomandazioni europee 2017
- La Nota di aggiornamento del DEF 2017 e la legge di bilancio 2018
- Recenti andamenti e quadro previsionale di finanza pubblica
- Le clausole di salvaguardia
- Il ciclo di bilancio
- La legge di contabilità e finanza pubblica
- Il principio del pareggio di bilancio
- L'armonizzazione dei sistemi contabili della pubblica amministrazione
- Il controllo della spesa pubblica e la spending review
- La copertura delle leggi di spesa
- La nuova disciplina delle società partecipate
- Benessere equo e sostenibile
- Il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese
- Piano di investimenti per l'Europa

degli effetti negativi sul bilancio derivanti dall'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali (gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali) previa autorizzazione del Parlamento: questo interviene mediante l'approvazione di deliberazioni conformi delle due Camere sulla base di una procedura aggravata, che prevede un voto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

La legge 24 dicembre 2012, n. 243, ha dato **attuazione alla nuova regola costituzionale**, attraverso una puntuale definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. Essa, che sotto il profilo delle fonti costituisce una legge cosiddetta "rinforzata", in quanto approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, ribadisce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche, già sancito ai sensi del nuovo comma 1 dell'articolo 97 della Costituzione, di assicurare l'equilibrio dei bilanci, specificando che tale equilibrio corrisponde all'obiettivo di medio termine (OMT) ossia al valore del saldo individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea, che per l'Italia è costituito dal pareggio di bilancio calcolato in termini strutturali, vale a dire corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum*.

A seguito del protrarsi della crisi economica, d'intesa con le autorità europee e utilizzando le flessibilità previste dalle regole europee – che in presenza di determinate condizioni consentono deviazioni temporanee dall'obiettivo di medio termine – il raggiungimento di tale obiettivo è stato più volte postposto nel corso degli anni a date successive, risultando ora fissato al 2020.

Una delle più significative novità del nuovo articolo 81 Cost. è costituita dalla circostanza che è stato abrogato il terzo comma della previgente stesura dell'articolo stesso, sulla cui base la legge di bilancio era ritenuta legge solo formale, non potendosi quindi con essa introdurre nuove entrate o spese: pertanto si viene a modificare il rango legislativo della legge di bilancio da "formale" a "sostanziale", potendosi quindi ora con essa decidere anche nuovi tributi e nuove spese.

In relazione a tale **nuovo carattere della legge di bilancio**, la legge n. 243 del 2012 stabilisce il passaggio dal consolidato schema normativo della manovra annuale di finanza pubblica, fondato sulla predisposizione di due distinti provvedimenti – la legge di stabilità con cui si operava la manovra di finanza pubblica e la legge di bilancio che ricomponne nelle poste contabili la legislazione di entrata e di spesa vi-

gente e le modifiche apportate ad essa dalla legge di stabilità – ad uno schema radicalmente diverso, che prevede la presentazione di un **unico provvedimento**, costituito dalla (nuova) **legge di bilancio**. Questa, oltre alle poste contabili, potrà ora anche contenere disposizioni che integrano o modificano la legislazione di entrata o di spesa, incorporando in tal modo i contenuti finora affidati alla legge di stabilità. In tal senso dispone l'articolo 15 della legge n. 243 del 2012: il disegno di legge di bilancio reca "disposizioni in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative, funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria", nonché le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente.

La legge n. 163 del 2016, modificando la disciplina di contabilità e finanza pubblica contenuta nella legge n. 196 del 2009, ha quindi introdotto **la nuova legge di bilancio**, che ha integrato in un unico provvedimento i contenuti dei precedenti disegni di legge di bilancio e di stabilità.

Sotto il profilo sostanziale con tale integrazione la decisione di bilancio viene incentrata sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche, anziché sulla loro variazione al margine come finora avvenuto, portando al centro del dibattito parlamentare le priorità dell'intervento pubblico, considerato nella sua interezza. Concorrono alla nuova funzione della legge di bilancio anche la ridefinizione sia della struttura del bilancio dello Stato che del ruolo in esso affidato al bilancio di cassa: ridefinizione operata da due decreti legislativi, costituiti rispettivamente dal d.lgs. 90 del 2016 quanto alla struttura del bilancio e dal d.lgs. 93 del 2016 quanto alla funzione del bilancio di cassa.

Oltre a riscrivere l'articolo 81, la medesima legge costituzionale n. 1 del 2012 ha altresì modificato gli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione incidendo sulla disciplina di bilancio dell'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni, compresi pertanto gli enti territoriali.

Per tale ragione alla nuova legge di bilancio si affiancano ora le **nuove regole contabili su regioni ed enti locali** previste negli articoli da 9 a 12 della legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio, mediante cui è stata ridefinita la disciplina sull'equilibrio dei bilanci degli enti medesimi ed il concorso degli stessi alla sostenibilità del debito pubblico. Disciplina che è stata recentemente ridefinita con la legge n. 164 del 2016 che interviene sui suddetti articoli con lo scopo di superarne quelle prescrizioni che presentavano più d'una difficoltà di applicazione.



Con la nuova disciplina si prescrive ora **un solo saldo di equilibrio** di regioni ed enti locali, in luogo dei quattro saldi che erano previsti, si semplificano le procedure per il ricorso all'indebitamento degli enti, anche introducendovi alcuni istituti di flessibilità e, infine, si ridefiniscono le modalità sia del concorso dello Stato verso regioni ed enti locali nelle fasi avverse del ciclo economico che quello degli enti medesimi alla sostenibilità del debito pubblico.

Un ulteriore filone normativo che connota il quadro delle regole contabili di riferimento per la finanza pubblica ad inizio legislatura è costituito dalla **nuova contabilità armonizzata**, resa necessaria dalle norme europee introdotte in particolare con la Direttiva 2011/85/UE, che ha fissato criteri e procedure minime comuni per i quadri di bilancio nazionali finalizzate a renderli più trasparenti, confrontabili ed il più possibile completi e veritieri, anche con riguardo alla necessaria uniformità delle regole e delle procedure. L'ingresso nel nostro ordinamento della disciplina sull'**armonizzazione dei sistemi contabili** si muove in coerenza con la regola dell'equilibrio di bilancio delle pubbliche amministrazioni normata dal nuovo articolo 81 della Costituzione, introducendo – in particolare per le regioni e gli enti locali – un criterio di pareggio complessivo di competenza e cassa che deve tener conto, anche in sede di rendicontazione, di tutti i flussi di entrata di spesa: tale saldo viene in tal modo a costituire la nuova modalità con cui gli enti in questione concorrono agli equilibri di finanza pubblica, come derivanti dalla nuova regola costituzionale.

Le nuove regole, introdotte sia per le amministrazioni pubbliche diverse da quelle statali e territoriali (con il d.lgs. 91 del 2011) che per le regioni e gli enti locali (d.lgs. 118 del 2011) hanno avuto un impatto particolarmente significativo in quest'ultimo comparto. Con la nuova contabilità armonizzata è stato infatti **ridefinito l'ordinamento contabile degli enti territoriali** e dei loro enti e organismi strumentali, avviando un percorso, fondato sulla trasparenza e sulla corretta rappresentazione della situazione finanziaria, economico e patrimoniale: con ciò realizzando un'omogeneità effettiva e non meramente formale dei bilanci, che consenta di migliorare la qualità dei conti pubblici ai fini sia del coordinamento della finanza pubblica che delle successive verifiche in ambito europeo. Benché avviata normativamente nel 2011, la necessità di concluderne una previa sperimentazione, al cui esito sono state apportate le necessarie modifiche normative, ha comportato che solo nel 2016 sia intervenuto il primo esercizio di applicazione completa della nuova disciplina, che dal 2017 è stata estesa anche ai comuni fino a cinquemila abitanti.

L'individuazione delle regole di finanza pubblica che presiedono alle scelte di *fiscal policy* non può ovviamente prescindere dalle regole di *governance* economica dell'Unione Europea, che costituiscono il contesto sovranazionale di riferimento sia per il pareggio e la nuova legge di bilancio che per la contabilità armonizzata. Rilevano a tal fine, principalmente, l'adozione del c.d. Semestre europeo – sulla cui base si è definito nella legge di contabilità n.196 del 2009 il ciclo di bilancio – la firma del Patto Euro-plus con cui gli Stati membri si sono impegnati a recepire nel proprio ordinamento le regole di bilancio definite nel Patto di stabilità e crescita europeo, le modifiche introdotte al Patto medesimo con il c.d. *six pack* ed il rafforzamento della sorveglianza di bilancio operato con il c.d. *two pack*. Rileva altresì il Trattato europeo *Fiscal compact* che introduce la regola del pareggio di bilancio, stabilendo che esso si consideri realizzato qualora il saldo strutturale (definito come saldo corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum*) delle amministrazioni pubbliche sia pari all'obiettivo di medio termine specifico per il Paese, che per l'Italia è pari al pareggio.

## Le politiche di bilancio nella XVII legislatura

La crescita che si è determinata a partire dal 2014 del quadro economico (pari all'1,5 per cento del PIL nel 2017) si è riflessa negli andamenti di finanza pubblica: la stabilizzazione dell'**indebitamento netto** delle amministrazioni pubbliche sulla soglia del 3 per cento di PIL richiesta dalle regole europee nel biennio 2014 e 2015 (anni nei quali esso è risultato, rispettivamente, pari al 2,9 ed al 3,0 per cento), ha portato il saldo di bilancio in questione a diminuire al 2,6 e poi al 2,5 per cento negli anni 2015 e 2016, e a posizionarsi nel 2017 all'1,9 per cento. Ciò anche grazie alla realizzazione di un costante **avanzo primario** (vale a dire l'indebitamento al netto della spesa per interessi), che dal 2014 risulta stabilmente ancorato intorno ad un livello positivo di 1,5 punti percentuali di Pil, per registrare poi un consistente incremento (1,9 per cento) nel 2017. Un *trend* diverso si riscontra invece per il **debito pubblico**, che è risultato in crescita dal 2013 al 2016 (passando rispettivamente dal 129 al 132 per cento di Pil), mentre il 2017 registra una diminuzione al 131,5 per cento.

Sulla base di tali presupposti si è determinato, in particolare nella seconda fase della legislatura, un orientamento di *policy* mediante il quale si è mirato ad affiancare al percorso di **consolidamento fiscale** richiesto dalle regole europee una crescente attenzione al **sostegno alla crescita**. Ciò è stato operato mediante un rallentamento del percorso di consolidamento medesimo: vale a dire, da un lato,

postponendo nei documenti annuali di programmazione l'anno di conseguimento dell'obiettivo del pareggio strutturale di bilancio e, dall'altro lato, destinando nel contempo risorse volte a favorire la ripresa economica, anche finanziate in parte mediante ricorso all'indebitamento, rivedendo conseguentemente al rialzo l'obiettivo di *deficit*.

Le scelte di politica fiscale della legislatura sono state costantemente condizionate dalle cosiddette **clausole di salvaguardia**, vale a dire dalla previsione, nei documenti programmatici di bilancio, di incrementi delle aliquote su IVA ed accise al fine di assicurare il rispetto dei saldi di finanza pubblica fissati nei documenti medesimi: incrementi cui peraltro è previsto potersi poi non procedere qualora le risorse affidate all'operare della clausola possano essere reperite con altre misure. Tali clausole possono in sostanza definirsi come misure di maggiore entrata a efficacia differita, normativamente operative nell'anno per il quale sono previste ma per le quali vi è un impegno programmatico – stante gli effetti economici recessivi connessi al maggior carico fiscale determinato dagli aumenti delle aliquote – ad individuare misure alternative.

Tali misure sono state di volta in volta individuate sul versante della spesa o sul piano delle strategie di recupero fiscale ovvero, come detto, sul versante di un maggior disavanzo, consentendosi in tal modo, di non rendere finora operative – vale a dire disattivandole – le clausole in questione.

La **politica di bilancio per il 2018** conferma tutti questi elementi che hanno caratterizzato la XVII legislatura, atteso che con la Nota di aggiornamento del DEF 2017, approvata dalle Camere con propria risoluzione nei primi giorni di ottobre, si ribadisce la scelta, già avviata dai precedenti documenti di bilancio, di accompagnare la conservazione di un profilo discendente dell'indebitamento, previsto arrivare in sostanziale pareggio nel 2020, con l'adozione di politiche espansive, assumendo espressamente nella strategia di fiscal policy un meno stringente percorso di consolidamento fiscale. In tal senso, al fine di favorire la crescita, l'obiettivo di indebitamento netto – che in assenza di manovra si posizionerebbe nel 2018 all'1 per cento – viene innalzato all'1,6 per cento, riducendosi conseguentemente l'aggiustamento strutturale di bilancio per tale anno, effettuato per 0,3 punti percentuali in luogo degli 0,8 punti precedentemente previsti.

Sulla base del quadro programmatico contenuto nella Nota di aggiornamento al DEF la **legge di bilancio 2018** (legge n. 205 del 2017) implementa mediante le

misure in essa contenute i più ampi margini di manovra consentiti dalla Nota medesima, come precisati e comunicati alle istituzioni europee con il Documento programmatico di bilancio 2018 .

Tale linea di *policy* viene declinata nella legge di bilancio con un insieme di interventi ammontanti nel loro complesso a circa 29,1 miliardi nel 2018, a fronte dei quali vengono reperite risorse per circa 18,3 miliardi, con una prevalenza, quindi, degli impieghi sulle risorse per 10,8 miliardi, che cifrano la misura espansiva della manovra di bilancio, vale a dire la quota degli impieghi finanziata in deficit.

La manovra per il 2018, come già accaduto negli ultimi anni, si caratterizza in misura prevalente per la disattivazione della clausole di salvaguardia, che da sola assorbe circa 15,7 miliardi degli impieghi (vale a dire circa il 60 per cento della manovra). Va inoltre segnalato come il problema delle clausole in questione, ora risolto dalla legge di bilancio per l'anno 2018, si porrà nei medesimi termini anche per il biennio successivo, atteso che rimangono da disattivare clausole per poco meno di 12,5 miliardi nel 2019 e di 19,2 miliardi nel 2020.



## Politica estera e questioni globali

La XVII legislatura ha coinciso con un quinquennio di profondi mutamenti geopolitici, segnato da numerosi momenti di tensione internazionale, in particolare ai confini orientali e meridionali dell'Unione europea: tutti i principali teatri di crisi, dall'Ucraina alla Libia sino al quadrante mediorientale, sono stati oggetto di un costante monitoraggio parlamentare, sia in sede di assemblea sia da parte delle commissioni di settore.

Si è inoltre consolidata, in linea di continuità con la precedente legislatura, la tendenza ad ampliare ed arricchire l'interlocuzione Parlamento-Governo sull'azione diplomatica e sulla presenza italiana nelle operazioni multilaterali di *peacekeeping* e di *peacebuilding*; questo a seguito dell'approvazione di un'organica disciplina normativa sulla partecipazione di corpi militari e di personale civile alle missioni internazionali, elaborata sulla base di un ampio lavoro istruttorio svolto dalle Commissioni Affari esteri e Difesa dei due rami del Parlamento.

L'adozione degli interventi normativi di settore tiene conto del rilievo assunto dalla dimensione internazionale nella definizione delle politiche legislative, e segnatamente della crescente incidenza delle grandi questioni poste dall'agenda globale (cambiamenti climatici, gestione dei flussi migratori, parità di genere, sicurezza alimentare, emergenze sanitarie, etc.).

Il lavoro legislativo nel settore degli Affari esteri si è caratterizzato, al pari delle precedenti legislature, nell'approvazione di provvedimenti di ratifica di accordi internazionali: i trattati posti all'attenzione del Parlamento hanno riguardato

### **Temi:**

- La politica estera e di sicurezza dell'UE (PESC)
- Il dibattito sul futuro dell'Europa
- La Brexit
- L'Agenda europea sulla migrazione
- L'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile
- La riforma del sistema italiano di cooperazione allo sviluppo
- Gli interventi per le comunità italiane all'estero
- La strategia italiana per l'Artico
- I Paesi dell'Africa settentrionale
- Le crisi nei Paesi del Sahel
- Le crisi dei Paesi del Corno d'Africa
- La questione israelo-palestinese
- Il quadrante medio-orientale
- Il processo di stabilizzazione dei Balcani occidentali

problematiche di rilevante interesse giuridico-internazionale, quali la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione nei confronti delle donne e la violenza domestica (legge n. 77 del 2013), il Trattato sul commercio delle armi (legge n. 118 del 2013), la Convenzione delle Nazioni Unite per la protezione dalle sparizioni forzate (legge n. 131 del 2015), l'Accordo istitutivo della Banca asiatica per investimenti in infrastrutture (legge n. 110 del 2016), alcune convenzioni contro il terrorismo (legge n. 153 del 2016), l'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (legge n. 204 del 2016).

Il Parlamento della XVII legislatura ha approvato, inoltre, due importanti interventi normativi a carattere organico. La legge n. 125 del 2014, in particolare, ha dettato una nuova disciplina generale per la cooperazione allo sviluppo, che sostituisce integralmente il precedente assetto istituzionale della cooperazione allo sviluppo risalente al 1987, adeguando il sistema italiano di cooperazione internazionale ai nuovi principi ed orientamenti emersi nella Comunità internazionale sulle grandi problematiche dell'aiuto allo sviluppo negli ultimi venti anni. La nuova legge sancisce che gli obiettivi della cooperazione sono lo sradicamento della povertà, la riduzione delle disuguaglianze, l'affermazione dei diritti umani e della dignità degli individui, la prevenzione dei conflitti e il sostegno ai processi di pacificazione. Il Parlamento ha attentamente seguito gli sviluppi attuativi della nuova normativa, in particolare in relazione all'istituzione della nuova Agenzia italiana per la cooperazione internazionale.

La seconda riforma legislativa ha riguardato la partecipazione italiana alle missioni internazionali (legge n. 145 del 2016), che disciplina la presenza di contingenti italiani nell'ambito di operazioni multilaterali, con particolare riferimento ai profili relativi al trattamento economico e normativo del personale impegnato in tali missioni ed ai molteplici e peculiari profili amministrativi che caratterizzano le missioni stesse (su tale provvedimento si veda anche l'area Difesa e sicurezza).

La Commissione Affari esteri della Camera ha promosso e portato a termine due ampie indagini conoscitive su problematiche internazionali che costituiscono importanti ambiti d'impegno della comunità internazionale.

La prima indagine si è incentrata sull'attuazione dell'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile ed ha consentito di svolgere un articolato lavoro conoscitivo sull'attività posta in essere dalla comunità internazionale e dal Governo italiano per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, anche in quanto orizzonte di riferimento per il settore della cooperazione italiana allo svi-

luppo. L'indagine – svolta da un apposito comitato permanente istituito in seno alla III Commissione – ha permesso di esercitare un'azione di monitoraggio sulle iniziative assunte dai Paesi del G7 (di cui l'Italia ha assunto la presidenza nel corso del 2017) e ha raccolto un significativo patrimonio di analisi e di valutazioni relative sia all'attuazione di alcuni obiettivi strategici dell'Agenda globale, utili a verificare i punti di forza e le criticità della posizione del nostro Paese sulle diverse questioni e ad individuare le modalità più opportune per dare maggiore visibilità, soprattutto nelle sedi europee, all'impegno italiano per la realizzazione dell'Agenda.

L'altra indagine si è invece incentrata sulle prospettive della Strategia italiana per l'Artico. L'indagine ha tratto le sue motivazioni dalla circostanza che l'Italia, dal 2013, è membro osservatore del Consiglio Artico, che è il *forum* per la promozione della cooperazione, del coordinamento e dell'interazione fra gli Stati artici, in un contesto regionale segnato da un processo di progressiva militarizzazione, preoccupante per i futuri equilibri geopolitici. Le risultanze dell'indagine hanno evidenziato gli specifici interessi geopolitici dell'Italia per tale regione, alla luce della sua cruciale rilevanza strategica.





## Politiche di coesione

In ambito europeo la **riduzione dei divari di sviluppo territoriale** degli Stati membri è affidata alla **politica di coesione**.

I **fondi strutturali** sono il principale strumento finanziario utilizzato dall'Unione europea per l'attuazione della politica di coesione, il cui obiettivo è cercare di riequilibrare i notevoli divari esistenti – a livello di sviluppo economico e di tenore di vita – tra le diverse regioni o categorie sociali dell'UE, rafforzando in tal modo la coesione economica e sociale fra gli Stati membri e gli obiettivi definiti nello stesso trattato istitutivo dell'UE.

Le politiche strutturali che con essi si vogliono attuare vengono sviluppate in cicli di programmazione della durata di 7 anni, che indirizzano le risorse derivanti dai fondi comunitari, costituiti dal Fondo sociale europeo (FSE), dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), e dai fondi nazionali aggiuntivi, iscritti nel Fondo per lo sviluppo e la coesione, verso specifiche aree che richiedono interventi per la promozione dello sviluppo e la rimozione degli squilibri economico-sociali.

Per l'attuale ciclo di programmazione che concerne il **periodo 2014-2020**, le risorse finanziarie complessive messe a disposizione per la politica di coesione in Italia sono oltre 100 miliardi, provenienti da Fondi strutturali europei, risorse nazionali per il cofinanziamento, risorse destinate ai Programmi complementari e risorse aggiuntive nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione.

**L'Unione europea ha assegnato all'Italia**, per il periodo 2014-2020, oltre 44,8 miliardi, di cui **33,9 miliardi** specifi-

### Temi:

La chiusura della programmazione 2007-2013

I Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020: le risorse nazionali aggiuntive

I recenti interventi per il Mezzogiorno

La governance delle politiche di coesione

camente destinati ai Fondi strutturali. Ad esse si aggiungono le risorse provenienti dal cofinanziamento nazionale, pari a circa 24,8 miliardi.

L'impianto strategico e la selezione degli obiettivi tematici su cui si concentrano gli interventi finanziati dai **fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020** è definito nell'**Accordo di Partenariato** con la Commissione europea, adottato il 29 ottobre 2014 e recentemente modificato al fine di ricomprendere nella sua impostazione le maggiori risorse comunitarie assegnate all'Italia rispetto a quanto stabilito nel 2014, a seguito dell'adeguamento tecnico del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 connesso all'evoluzione del reddito nazionale lordo. Le modifiche dell'Accordo sono state approvate dalla Commissione con la Decisione di esecuzione C(2018) 598 *final*, dell'8 febbraio 2018.

Dei 33,9 miliardi delle risorse comunitarie destinate all'Italia, la quasi totalità (32,8 miliardi) sono assegnati all'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", ed in particolare, nell'ambito di tale obiettivo, alle **regioni meno sviluppate**, che restano la priorità fondamentale per la politica di coesione in Italia, per un importo pari a **23,4 miliardi** di euro (corrispondente a circa il 69% delle risorse complessive dell'obiettivo). Circa 7,9 miliardi interessano le regioni del Centro-Nord (regioni più sviluppate) e 1,5 miliardi sono destinate alle regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna).

Nel corso del 2016 tutti i programmi operativi cofinanziati dai fondi FESR e FSE relativi alla programmazione 2014-2020, sono entrati nella fase attuativa.

In merito all'attuazione finanziaria, nella recente Relazione annuale 2017 della Corte dei Conti (dicembre 2017) sull'utilizzazione dei fondi strutturali, i primi dati di monitoraggio forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato, aggiornati al 30 giugno 2017, evidenziano un livello di avanzamento dei Programmi Operativi attuativi dell'Obiettivo investimenti che ha raggiunto il 10,19%, per gli impegni, e il 3,16%, per i pagamenti.

A marzo 2017 si è definitivamente **conclusa l'attuazione della programmazione 2007-2013** con un risultato – nonostante le difficoltà ed i ritardi che l'hanno caratterizzata – di integrale assorbimento delle risorse europee assegnate all'Italia, circa 27,9 miliardi di Fondi europei.

Tale risultato è stato il frutto di interventi nel **quadro di governance istituzionale delle politiche di coesione** e di **soluzioni di flessibilità** a livello europeo, a

cominciare dalla riprogrammazione delle risorse dei Fondi strutturali 2007-2013 realizzata mediante lo strumento del **Piano di Azione Coesione** (PAC), per un ammontare complessivo di **oltre 13,5 miliardi di euro**, che ha **evitato il disimpegno** delle risorse comunitarie non utilizzate nell'ambito dei Programmi Operativi in maggiore ritardo di attuazione – con il conseguente trasferimento delle relative risorse nazionali di cofinanziamento al di fuori dei programmi operativi stessi, a favore di interventi prioritari programmati nell'ambito del Piano – ed ha portato all'adozione di stringenti iniziative procedurali per imprimere accelerazione alla spesa.

La necessità del rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi europei – che era stata una delle cause dei ritardi e delle difficoltà di attuazione della programmazione 2007-2013 – ha portato, inoltre, nel 2014, alla definizione di un **nuovo quadro di governance** delle politiche di coesione, che ha affidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla nuova **Agenzia per la coesione territoriale**, istituita nel 2014, l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione. L'agenzia, in particolare, ha operato in accompagnamento alle Amministrazioni centrali e regionali impegnate nell'attuazione della programmazione 2007-2013, individuando misure di accelerazione della spesa ed intensificando l'attività delle *task force* istituite a supporto, in particolare, dei programmi delle Regioni Calabria, Campania, Sicilia e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che erano in maggiore ritardo d'attuazione.

Tale attività di accelerazione della spesa – realizzata a seguito di un processo di monitoraggio, riprogrammazione e assistenza tecnica (con la buona prestazione delle *task force* regionali) sui Programmi in maggiore difficoltà ed attraverso il ricorso a «progetti retrospettivi» e alla pratica dell'*overbooking*, che ha consentito di compensare eventuali de-certificazioni della Commissione in fase di controllo finale – ha trovato riscontro nelle ultime fasi di attuazione dei programmi operativi attuativi della **programmazione 2007-2013**, ormai giunta a conclusione, consentendo la pressoché **piena utilizzazione delle risorse** programmate.

Nel nuovo quadro di *governance* operano attualmente, oltre all'Agenzia, diversi soggetti istituzionali, costituiti dal Dipartimento per le politiche di coesione presso la presidenza del Consiglio, che cura il raccordo con le amministrazioni statali e regionali per la predisposizione della programmazione economica e finanziaria e di destinazione territoriale delle risorse della politica di coesione europea e nazionale, da due Nuclei per la valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP)

e di verifica e controllo (NUVEC), dalla Cabina di regia, istituita nel 2016, sede di partenariato tra le varie istituzioni, che riveste un ruolo centrale della programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione per la programmazione 2014-2020, e dal Gruppo di Azione Coesione, la cui operatività riguarda le risorse confluite a partire del 2011 nel Piano di Azione Coesione.

Va infine tenuto presente che alla riduzione dei divari di sviluppo territoriale sono altresì destinate, come già si è detto, le **risorse proprie nazionali**, di natura aggiuntiva, stanziata nel **Fondo Sviluppo e Coesione**, appositamente destinato a finalità di riequilibrio economico e sociale nonché a incentivi e investimenti pubblici. Il requisito dell'aggiuntività, si ricorda, è espressamente indicato nella disciplina istitutiva del Fondo, laddove si dispone che le sue risorse non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati, in coerenza con l'analogo criterio dell'addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea. Le risorse del Fondo per lo sviluppo e la Coesione per la programmazione 2014-2020, circa **54,8 miliardi**, sono destinate al territorio nazionale secondo la chiave di riparto che ne assegna l'80 per cento alle aree del Mezzogiorno e il restante 20 per cento alle aree del Centro-Nord.

L'impiego della dotazione finanziaria del Fondo Sviluppo e Coesione è attuato per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, in linea con la programmazione dei Fondi strutturali e di Investimento europei.

Di queste somme, una quota importante, **13,4 miliardi**, è stata destinata ai c.d. **Patti per il Sud**, sottoscritti nel corso del 2016 tra il Governo ed ognuna delle 8 Regioni e delle 7 Città Metropolitane del Mezzogiorno, quale nuovo strumento di programmazione e di cooperazione territoriale interistituzionale ai fini dell'attuazione del c.d. **Masterplan per il Mezzogiorno**, adottato nel novembre 2015. Finalità dei Patti non è quella di reperire nuovi finanziamenti ma di consentire un miglioramento nella *governance* dei programmi di investimento e nella capacità di utilizzazione delle risorse, attraverso una programmazione organica ed unitaria del complesso delle risorse a disposizione di ciascuna Regione o Città metropolitana (provenienti dai Fondi strutturali europei, dai fondi di cofinanziamento nazionale e regionale e dal Fondo Sviluppo e Coesione). Negli accordi, le Amministrazioni firmatarie hanno compiuto uno sforzo di selezione e pianificazione degli interventi considerati strategici e prioritari, ma anche immediatamente cantierabili, concentrando le risorse su specifici obiettivi rilevanti per il territorio, fissando tempi certi di realizzazione e chiari ambiti di responsabilità.

Nell'ambito delle politiche di coesione, rientrano, poi, alcune misure per lo sviluppo e la crescita del Mezzogiorno – che sono state recentemente messe in campo con **due decreti-legge ad hoc** – sostanzialmente rivolte al sostegno e allo sviluppo delle imprese operanti al Sud, attraverso il **credito d'imposta** per l'acquisto di beni strumentali nuovi, gli esoneri contributivi per le nuove assunzioni, il sostegno alla nuova imprenditorialità giovanile (la c.d. misura "**Resto al Sud**") e l'istituzione delle Zone Economiche Speciali (**ZES**), ad opera della legge 3 agosto 2017, n. 123.

Tra le misure innovative rileva poi l'istituzione di un fondo denominato "**Fondo imprese Sud**", finalizzato al sostegno della crescita dimensionale delle piccole e medie imprese aventi sede legale e attività produttiva nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, con una dotazione di 150 milioni di euro, autorizzato dalla legge di bilancio 2018.



# Politiche per il lavoro e previdenziali

## Lavoro e occupazione

Gli interventi legislativi sul settore del lavoro possono essere raggruppati attorno alle tematiche concernenti la ridefinizione delle tipologie contrattuali, la riduzione del costo del lavoro, la promozione (anche attraverso appositi incentivi economici) di forme di occupazione stabile.

Il cd. **Jobs act**, ossia il complesso di otto decreti legislativi adottati in attuazione dell'ampia legge n. 183 del 2014 che ha delegato il Governo ad intervenire su vasti ambiti della legislazione in materia di lavoro, ha costituito un intervento su diversi aspetti della materia. I decreti legislativi attuativi, in particolare, introducono il nuovo **contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti**, dettano una nuova disciplina degli ammortizzatori sociali, ridefiniscono le tipologie dei contratti di lavoro, intervengono in materia di politiche attive (con la creazione di una apposita Agenzia nazionale) e attività ispettiva, dettano una nuova disciplina delle mansioni lavorative, intervengono in materia di conciliazione tra vita e lavoro e di parità di genere.

In precedenza, un'altra serie di interventi aveva riguardato il **contratto a termine**, sul quale il legislatore è intervenuto dapprima con il D.L. 76 del 2013 e, successivamente, con il D.L. 34 del 2014, i quali hanno apportato modifiche alla normativa di settore volte ad ampliare l'accesso a tale forma contrattuale, anche allentando taluni dei vincoli introdotti dalla legge n. 92 del 2012 (di riforma del mercato del lavoro – cd. legge Fornero). In particolare, è stata eliminata la necessità di indicare la causale ed è stata prevista la

## Temi:

La tassazione sul lavoro e welfare aziendale

Jobs Act: la riforma del mercato del lavoro

Riforma previdenziale ed età pensionabile

Incentivi per l'occupazione

Ammortizzatori sociali in deroga

Sicurezza sul lavoro

Forme contrattuali flessibili

Lavoro autonomo

Casse professionali

Trattamento di fine rapporto

Trattamenti pensionistici

La questione degli esodati



possibilità di prorogare il contratto fino a 5 volte; a fronte di ciò, è stato introdotto un tetto all'utilizzo di tale contratto, pari al 20% dei lavoratori a tempo indeterminato dipendenti dallo stesso datore di lavoro. La materia è stata quindi oggetto di una complessiva ridefinizione ad opera delle deleghe esercitate sulla base del *Jobs act* (d.lgs. 81 del 2015). Per quanto attiene all'**apprendistato** sono state, invece, semplificate le procedure per la redazione del piano formativo e per lo svolgimento della formazione pubblica; inoltre sono stati attenuati gli obblighi di stabilizzazione e fissati criteri volti al contenimento della retribuzione nell'apprendistato di primo livello.

A fronte della crisi produttiva ed occupazionale che ha investito l'economia nazionale, in avvio della legislatura un'ampia discussione (che ha coinvolto anche le regioni) si è svolta sul tema degli **strumenti di sostegno al reddito**, inducendo il legislatore a intervenire ripetutamente per il rifinanziamento della cassa integrazione in deroga.

Specifiche misure sono state adottate per l'avvio e l'implementazione della «**Garanzia per i giovani**», programma europeo diretto a fronteggiare il fenomeno della disoccupazione giovanile attraverso l'attuazione, sia a livello nazionale che territoriale, di misure volte a favorire l'occupabilità dei giovani fino ai 25 anni e ad offrire loro opportunità di orientamento, formazione ed inserimento nel mercato del lavoro.

Tra i vari provvedimenti per **incentivare l'occupazione** stabile va menzionato, in primo luogo, il **decreto-legge n.76 del 2013**, che ha introdotto, in via sperimentale, un incentivo per i datori di lavoro che entro il 30 giugno 2015 assunessero, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, lavoratori di età compresa tra i 18 ed i 29 anni, privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi o privi di un diploma di scuola media superiore o professionale. Successivamente, con la legge di stabilità per il 2015 è stato previsto uno sgravio contributivo triennale per le assunzioni effettuate con contratto a tempo indeterminato nel corso 2015, che la legge di stabilità per il 2016 ha esteso, peraltro con criteri ed entro limiti più restrittivi, anche alle assunzioni effettuate nel corso del 2016. Ulteriori sgravi contributivi sono stati previsti per gli apprendisti dalla legge di bilancio per il 2017 e, con un intervento di carattere strutturale, dalla legge di bilancio per il 2018: quest'ultimo incentivo consiste in una riduzione contributiva triennale del 50%, nella misura massima di 3.000 euro annui, per le assunzioni effettuate a decorrere dal 2018 di soggetti con meno di 35 anni di età (meno di 30 anni dal 2019).

Da segnalare, inoltre, i provvedimenti volti alla **riduzione del cd. cuneo fiscale**. In particolare, con la legge di stabilità per il 2014 è stata prevista l'applicazione a regime delle deduzioni IRAP per l'incremento di base occupazionale, è stato rideterminato l'importo delle detrazioni IRPEF spettanti per i redditi da lavoro dipendente, sono stati ridotti i premi e i contributi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali ed è stata prevista l'integrale restituzione al datore di lavoro del contributo addizionale dell'1,4% della retribuzione previsto per i rapporti di lavoro flessibili trasformati in rapporti a tempo indeterminato. Con la legge di stabilità per il 2015 sono stati adottati ulteriori interventi di riduzione del cuneo fiscale, con l'integrale deduzione dall'IRAP del costo del lavoro (dipendente a tempo indeterminato).

Con la legge di stabilità per il 2016 è stata introdotta una disciplina tributaria specifica per la promozione del **welfare aziendale** e l'**incentivazione della contrattazione collettiva decentrata**, successivamente ripresa dalla legge di bilancio per il 2017, che ha previsto in particolare misure volte ad agevolare fiscalmente le componenti delle retribuzioni legate a incrementi di produttività e le somme erogate sotto forma di **partecipazione agli utili dell'impresa**.

La **legge n.81 del 2017**, ha infine previsto una serie di misure per la **tutela del lavoro autonomo** e per l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato (cd. **smart working**).

Particolare discussione ha riguardato il **lavoro accessorio** (cosiddetti *voucher*) che è stato interessato da una serie di interventi normativi, volti soprattutto ad ampliare la possibilità di ricorrere a tale istituto e a ridurre la portata di vincoli e limiti, intervenendo sui requisiti per l'accesso, sulla possibilità del ricorso a tale tipologia di lavoro per coloro che percepiscono prestazioni integrative del salario o di sostegno del reddito e sul ricorso al lavoro accessorio da parte di pubbliche amministrazioni. Prima della sua abrogazione (ad opera del D.L. n. 25 del 2017, che ha evitato lo svolgimento della consultazione referendaria poco prima indetta per l'abrogazione dell'istituto), la disciplina del lavoro accessorio era stata definita nel suo complesso con il d.lgs. 81 del 2015, adottato in attuazione della legge delega in materia di lavoro. A poca distanza dalla soppressione del lavoro accessorio è intervenuto l'articolo 54-*bis* del D.L. 50 del 2017, che ha introdotto una nuova disciplina delle **prestazioni occasionali**.

## Professioni

Tra le misure più significative introdotte nella legislatura per quanto riguarda le professioni, va ricordata la disciplina dell'equo compenso per le prestazioni professionali, con la finalità di porre rimedio a situazioni di squilibrio nei rapporti contrattuali tra professionisti e "grandi clienti", individuati nelle imprese bancarie e assicurative. Ulteriori interventi hanno interessato la professione forense e la professione notarile.

## Previdenza

Gli interventi nel settore previdenziale si sono inseriti nella direzione tracciata con i provvedimenti adottati nelle precedenti legislature, riguardanti la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico, cercando di contemperare, allo stesso tempo, le aspettative e le esigenze di specifiche categorie di lavoratori, per i quali sono state previste modalità di accesso anticipato al trattamento pensionistico.

Innanzitutto, per far fronte alla cd. **questione degli esodati** il Parlamento ha approvato cinque interventi di salvaguardia (che si aggiungono ai tre della precedente legislatura), portando a oltre 200.000 il numero complessivo dei lavoratori ai quali continuano ad applicarsi i requisiti di accesso al sistema pensionistico in vigore prima della riforma del 2011 (cd. legge Fornero). Gran parte dei restanti interventi in materia previdenziale sono stati adottati con le manovre di bilancio.

Su altri aspetti specifici del sistema previdenziale, si ricorda che la legge di stabilità per il 2014 ha introdotto, in particolare, un contributo di solidarietà sulle **pensioni di importo elevato**, ha previsto limiti alla **rivalutazione automatica** delle pensioni superiori ad uno specifico importo e ha sancito il divieto per le pubbliche amministrazioni di erogare trattamenti economici che, sommati ai trattamenti pensionistici già in godimento, eccedano l'importo del trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione.

Successivamente, al fine di dare seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, con il D.L. 65 del 2015 è stata determinata la rivalutazione automatica dei trattamenti previdenziali di importo fino a sei volte il minimo INPS, bloccata negli anni 2012 e 2013 dal Governo Monti con il D.L. 201 del 2011.

La legge di stabilità per il 2015 (legge n. 194 del 2014) ha disposto l'erogazione

in busta paga delle quote di TFR maturando, in via sperimentale, per il periodo 1° marzo 2015-30 giugno 2018, per i lavoratori dipendenti del settore privato che ne facciano richiesta. Inoltre, ha previsto un complessivo incremento della tassazione del risparmio previdenziale, con l'innalzamento dell'aliquota di tassazione dall'11% al 20% per i fondi pensione (c.d. previdenza complementare) e dall'11% al 17% per la rivalutazione del TFR. Infine, sono state eliminate le penalizzazioni per l'accesso alla pensione anticipata.

La legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015) ha prorogato la sperimentazione della cd. **opzione donna** (un istituto, transitorio e sperimentale, che permette alle lavoratrici l'accesso al trattamento pensionistico anticipato in presenza di determinati requisiti anagrafici e contributivi, con il sistema di calcolo integralmente contributivo), nonché introdotto una disciplina che consente di trasformare (in presenza di determinati requisiti anagrafici e contributivi) il rapporto di lavoro subordinato da tempo pieno a tempo parziale, con copertura pensionistica figurativa e corresponsione al dipendente, da parte del datore di lavoro, di una somma pari alla contribuzione pensionistica che sarebbe stata a carico di quest'ultimo (relativa alla prestazione lavorativa non effettuata) (cd. **part-time agevolato**).

La legge di stabilità per il 2017 ha previsto nuove modalità di **pensionamento anticipato**, introducendo istituti sperimentali quali l'Anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. **APE**), una indennità, a favore di determinate categorie di soggetti in condizioni di disagio sociale, spettante fino alla maturazione dei requisiti pensionistici (c.d. **APE sociale**) e una rendita integrativa temporanea anticipata (c.d. **RITA**). Ulteriori disposizioni hanno riguardato il sostegno delle **pensioni di importo più basso** (attraverso l'estensione della cd. quattordicesima e della *no tax area*), l'ampliamento delle possibilità di ricorso al **cumulo pensionistico**, il pensionamento anticipato per i cd. **lavoratori precoci** (con requisito contributivo di 41 anni), benefici previdenziali per i **lavori usuranti** e i **lavoratori esposti all'amianto**, l'ulteriore ampliamento della cd. **opzione donna**.

Da ultimo, la legge di stabilità per il 2018 ha modificato il meccanismo di **adeguamento dei requisiti pensionistici alla speranza di vita**, al fine di limitarne l'impatto e di escluderne l'applicazione per i soggetti impegnati in lavori gravosi e in attività usuranti. Inoltre, è stata ampliata la possibilità di accesso all'APE volontaria e all'APE sociale e sono state ridefinite le norme sui lavoratori precoci, includendovi nuove categorie e semplificando i requisiti richiesti per l'accesso ai relativi benefici previdenziali.



## Pubblica amministrazione

Nel corso della XVII legislatura sono state adottate diverse misure normative riguardanti l'organizzazione, l'attività e le risorse umane e strumentali della pubblica amministrazione, a partire dal decreto-legge n. 101 del 2013 in materia di razionalizzazione della p.a., cui sono seguiti interventi di revisione e razionalizzazione della spesa pubblica e misure in materia di lavoro pubblico e di organizzazione dell'assetto amministrativo.

Facendo seguito ad una consultazione pubblica promossa il 30 aprile 2014 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sui punti prioritari della riforma della p.a., il Parlamento ha approvato una **legge delega per la riorganizzazione della pubblica amministrazione** – legge n. 124 del 2015 – preceduta da misure di carattere di urgenza contenute nel decreto-legge n. 90 del 2014. Finalità alla base dell'intervento erano, in particolare, quelle di riorganizzare l'amministrazione statale nel suo complesso; proseguire e migliorare l'opera di digitalizzazione della p.a.; riordinare gli strumenti di semplificazione dei procedimenti amministrativi; elaborare testi unici delle disposizioni in materie oggetto di stratificazioni normative.

Le deleghe previste dalla legge investivano, in particolare, i seguenti ambiti: codice dell'amministrazione digitale; conferenza di servizi; segnalazione certificata di inizio attività; trasparenza delle pubbliche amministrazioni; *freedom of information act*; diritto di accesso dei parlamentari ai dati delle p.a.; piani e responsabili anticorruzione; *white list* antimafia; intercettazioni; ruolo e funzioni della Presidenza del Consiglio, organizzazione dei ministeri, agenzie governative, enti pubblici non economici, uffici di diretta collabora-

### Temi:

La legge di riforma delle amministrazioni pubbliche e la sua attuazione

Interventi sul procedimento amministrativo

Diritto di accesso e trasparenza della pubblica amministrazione

L'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni

Dirigenza pubblica

La riforma del sistema di valutazione dei dipendenti pubblici

Dotazioni organiche e trattamenti economici nella p.a.

Licenziamento disciplinare dei pubblici dipendenti

zione dei ministri; riorganizzazione delle funzioni e del personale delle Forze di polizia, del Corpo forestale dello Stato, dei corpi di polizia provinciale, dei Vigili del fuoco, del Corpo delle capitanerie di porto e della Marina militare; numero unico europeo 112; Pubblico registro automobilistico; prefetture-UTG; ordinamento sportivo; autorità portuali; camere di commercio; dirigenza pubblica; segretari comunali e provinciali; dirigenti sanitari; enti pubblici di ricerca; lavoro pubblico; società partecipate da pubbliche amministrazioni; servizi pubblici locali; processo davanti alla Corte dei conti.

Per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi attinenti alle attività produttive è stata prevista, in luogo della delega, la delegificazione delle disposizioni di legge vigenti, mentre la promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle pubbliche amministrazioni è stata affidata a misure organizzative da attuare da parte delle singole amministrazioni, tenuto conto degli indirizzi indicati con direttiva adottata dal Presidente del Consiglio.

Sulla base della legge delega sono stati adottati – nell'arco del 2016 – provvedimenti vertenti su diversi settori. In sede di attuazione sono state esercitate, infatti, parte delle deleghe previste dalla legge n. 124 del 2015, previo parere delle Commissioni parlamentari, con l'adozione di numerosi provvedimenti vertenti sulla disciplina del procedimento amministrativo (conferenza di servizi, SCIA, diritto di accesso e c.d. FOIA) e su ampi settori dell'amministrazione (digitalizzazione e trasparenza nella p.a., licenziamento disciplinare nel pubblico impiego, dirigenza sanitaria, ordinamento delle forze di polizia, società partecipate, autorità portuali, enti di ricerca, Comitato italiano paralimpico, Camere di commercio, elaborazione di un Codice della giustizia contabile).

In taluni casi sono seguiti decreti legislativi correttivi ed integrativi, anche al fine di tenere conto della pronuncia della Corte costituzionale (n. 251 del 2016) con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedono che i decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non è quella dell'intesa ma del semplice parere. A seguito di tale pronuncia non sono stati invece approvati in via definitiva gli schemi di decreto legislativo, su cui si erano espresse le Commissioni parlamentari, di riforma della dirigenza e di codificazione del settore dei servizi pubblici locali.

Nell'ambito di tali interventi, la **trasparenza della p.a.** è stata una delle principali linee direttrici seguite nel corso degli ultimi anni: il c.d. "accesso generalizzato"

si è aggiunto, con il decreto legislativo n. 97 del 2016, al diritto di accesso – ora denominato “accesso civico” introdotto dal decreto trasparenza (d.lgs. 33 del 2013) – ed al tradizionale “accesso documentale” di cui all’art. 22 della legge n. 241 del 1990. Con l’introduzione del c.d. accesso generalizzato si è inteso, in particolare, riconoscere il “diritto alla trasparenza” anche per gli atti non oggetto di pubblicazione in base alla legge ed a prescindere da un interesse diretto del richiedente, in modo tale da far divenire la trasparenza la regola generale (*total disclosure*) e la riservatezza ed il segreto eccezioni.

La **valutazione dei dipendenti pubblici** è stata inserita tra le materie di riforma della pubblica amministrazione ed è stata oggetto di riordino la relativa disciplina – con particolare riguardo alle attività di misurazione e valutazione della *performance* – nonché gli strumenti di valorizzazione del merito (decreto legislativo n. 74 del 2017). È stato al contempo disposto (DPR n. 105 del 2016) il trasferimento di tutte le funzioni di implementazione del sistema al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, in precedenza svolte dall’ANAC, nella prospettiva della separazione del versante della trasparenza e dell’anticorruzione da quello del ciclo della *performance*. Sono state altresì oggetto di modifica le disposizioni normative riguardanti la composizione e l’attività degli Organismi indipendenti della valutazione (OIV) chiamati a monitorare il funzionamento complessivo e la correttezza dei processi di misurazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione della *performance* organizzativa e individuale.

Nel corso degli ultimi anni è stato altresì al centro del dibattito parlamentare il tema della riforma della **dirigenza pubblica**. Sono a tal fine intervenute una serie di disposizioni normative volte a modificare, in particolare, la disciplina dell’accesso, i limiti del trattamento economico, le condizioni per il conferimento degli incarichi dirigenziali delle amministrazioni pubbliche statali, il sistema delle scuole di formazione pubblica. Inoltre, in attuazione della normativa anticorruzione è stata oggetto di riordino la disciplina in materia di inconferibilità ed incompatibilità e di trasparenza nell’azione amministrativa (decreti legislativi n. 33 e n. 39 del 2013), con particolare riferimento agli incarichi dirigenziali. La legge di riforma della p.a. conteneva, inoltre, una delega per una complessiva riforma della dirigenza volta ad istituire il “sistema della dirigenza pubblica”, con norme comuni per la dirigenza statale, regionale e locale; il testo di riforma non è stato approvato in via definitiva essendo nel frattempo intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 251 del 2016) con cui è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge di delega (n. 124 del 2015).



Per quanto concerne il **pubblico impiego**, in generale (per la dirigenza e i comparti specialistici si rinvia alle singole aree tematiche), le principali misure adottate riguardano il contenimento delle spese di personale, la stabilizzazione dei precari, le modalità di accesso alla pubblica amministrazione e la riapertura della contrattazione collettiva.

Nell'ambito delle misure di contenimento della spesa pubblica nel corso della XVII legislatura è stata disposta, a più riprese, la proroga di varie disposizioni volte a limitare la crescita dei **trattamenti economici**, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni (cd. **blocco della contrattazione**). A decorrere dal 1° maggio 2014 è stato, al contempo, introdotto un **limite massimo retributivo** per tutto il personale pubblico, fissato in 240.000 euro, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente.

Da ultimo, invece, con la legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017) il legislatore ha approvato norme volte al superamento del blocco della contrattazione e a stanziare risorse finanziarie necessarie a far fronte alla ripresa della dinamica stipendiale nel pubblico impiego. Ciò ha consentito di procedere al rinnovo dei diversi contratti collettivi del comparto: ad oggi risulta rinnovato il CCNL del comparto Funzioni centrali (sottoscritto il 12 febbraio 2018), mentre sono state firmate le ipotesi di CCNL nei comparti Funzioni locali, Istruzione e ricerca e Sanità, nonché l'accordo negoziale per il comparto Sicurezza e Difesa.

Specifiche misure hanno riguardato le **dotazioni organiche della p.a.**, con particolare riguardo alla **limitazione del turn over** e alla gestione delle eccedenze di personale all'esito dei processi di mobilità. Attualmente la legge di stabilità per il 2016 prevede, per il 2018, la possibilità di assumere nei limiti di un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari al 25% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. Facoltà assunzionali maggiori sono previste per gli enti territoriali virtuosi.

Al fine di **contenere il ricorso a forme contrattuali flessibili** il legislatore ha introdotto criteri più stringenti per la stipula dei contratti a termine da parte delle pubbliche amministrazioni, prevedendo, in particolare, che il ricorso al lavoro a termine nella p.a. è consentito per rispondere ad esigenze esclusivamente temporanee o eccezionali e che i contratti conclusi in violazione della legge sono nulli, con conseguente responsabilità dirigenziale.

Per consentire il progressivo riassorbimento del precariato, il legislatore (attraverso successive disposizioni, l'ultima delle quali è contenuta all'articolo 20 del D.L. 75 del 2017) ha previsto specifiche procedure di stabilizzazione e l'espletamento di procedure concorsuali riservate. In particolare si prevede, nel triennio 2018-2020, la facoltà per le amministrazioni di procedere alla stabilizzazione di lavoratori in servizio con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione, a condizione che sia stato reclutato con procedure concorsuali e abbia maturato, al 31 dicembre 2017 (alle dipendenze dell'amministrazione che procede all'assunzione), almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni. Analoghi requisiti devono essere posseduti per prendere parte a procedure concorsuali con riserva di posti comunque non superiore al 50%.

Per quanto concerne le modalità di **accesso alla pubblica amministrazione**, le norme adottate hanno provveduto a prorogare (ripetutamente) la validità delle graduatorie concorsuali e ad assicurare il progressivo assorbimento dei vincitori di concorso non assunti. Al fine di evitare, per il futuro, il perpetuarsi di tale fenomeno e, più in generale, per consentire una programmazione complessiva degli accessi alla pubblica amministrazione coerente con le politiche di contenimento delle assunzioni e delle spese di personale, il legislatore ha introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, l'istituto del concorso pubblico unico per il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni a tutte le amministrazioni pubbliche, la cui organizzazione spetta al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Infine, attraverso ripetuti interventi normativi è stata ridefinita la disciplina della **responsabilità disciplinare** dei pubblici dipendenti, con l'obiettivo di accelerare e rendere effettivo l'esercizio dell'azione disciplinare, soprattutto in relazione ai casi di falsa attestazione della presenza in servizio.



## Ricerca

Nel corso della XVII legislatura è stata adottata una serie di misure volte a sostenere il sistema di **ricerca e innovazione tecnologica**. Tra le principali misure adottate si ricordano, in particolare:

- l'adozione del Programma nazionale per la ricerca (PNR) per il quinquennio 2015-2020, con delibera del CIPE 1 maggio 2016, pienamente operativo dal luglio 2016. In proposito, si segnala che le dodici aree di specializzazione delle competenze rilevanti del sistema nazionale di ricerca sono state identificate facendo riferimento alle quindici priorità del programma quadro **Horizon 2020**, mediate ed interpretate attraverso il criterio delle priorità nazionali e regionali.
- la strategia "**Industria 4.0**", che consiste in un pacchetto di misure finanziarie e fiscali volte a modernizzare i processi di produzione e a sostenere gli investimenti innovativi. Si rinvia, sul punto, anche all'area tematica "sviluppo economico e politiche energetiche";
- l'implementazione delle misure di sostegno alle *start-up* innovative e l'estensione di tale disciplina di sostegno alle "PMI innovative";
- gli interventi fiscali nel settore della ricerca, con l'obiettivo di sostenere la competitività delle imprese italiane e di promuovere la crescita del Paese; tale obiettivo è stato perseguito attraverso misure di agevolazione, tra cui il cd. "*patent box*" e il credito di imposta a favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo. In sostanza, sono state rese agevolabili tutte le spese relative a ricerca fondamentale, ricerca industriale e sviluppo sperimentale: costi per personale altamente qualificato e tecnico, contratti di ricerca con

### Temi:

Programma Horizon 2020 per ricerca e innovazione nell'UE

Ricerca, sviluppo e innovazione

Incentivi per la ricerca

Il brevetto unitario europeo

La riforma degli enti pubblici di ricerca

Ricerca spaziale

Ricerca sanitaria

università, enti di ricerca, imprese, quote di ammortamento di strumenti e attrezzature di laboratorio, competenze tecniche e privative industriali;

- la ripartizione fra le università di almeno tre quinti della quota premiale del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) sulla base dei risultati conseguiti nella valutazione della qualità della ricerca (VQR) e il finanziamento quinquennale dei dipartimenti universitari di eccellenza, valutati, fra l'altro, sulla base dei risultati della stessa VQR
- l'adesione dell'Italia alla cooperazione rafforzata a livello dell'UE sulla **tutela brevettuale unitaria**.

Per ciò che riguarda il settore della **ricerca spaziale**, nel corso della legislatura, è stata approvata la legge n. 7 del 2018, che contiene misure per il coordinamento della politica spaziale e aerospaziale e disposizioni concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia spaziale italiana. La legge, allo scopo di assicurare il coordinamento delle politiche spaziali e aerospaziali, ha attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri "l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento delle politiche dei Ministeri relative ai programmi spaziali e aerospaziali, nell'interesse dello Stato".

Nella XVII legislatura è stato inoltre operato un intervento di **riforma** (d.lgs. 218 del 2016) rivolto a **20 enti pubblici di ricerca**, di cui 14 vigilati dal MIUR e 6 da altri Ministeri. Alcune previsioni, inoltre, si applicano ad altri due enti pubblici, limitatamente al personale e alle funzioni di ricerca. In via generale, lo scopo della riforma è stato quello di innovare la disciplina prevista per gli enti pubblici di ricerca, differenziandola da quella prevista per la maggior parte delle pubbliche amministrazioni, al fine di allinearla quasi completamente al sistema delle autonomie universitarie.

L'intervento ha creato, per la prima volta, un riferimento normativo comune, ferme restando, comunque, per quanto non previsto, le disposizioni specifiche relative ai singoli enti.

In particolare, è stata conferita a tutti gli enti pubblici di ricerca autonomia statutaria e regolamentare, prevedendo che statuti e regolamenti devono assicurare ai ricercatori e ai tecnologi, fra l'altro, mobilità e portabilità dei progetti, adeguati sistemi di valutazione e valorizzazione professionale, flessibilità lavorativa, possibilità di svolgere specifiche attività di insegnamento, rappresentanza elettiva negli organi di governo degli enti. Inoltre, sono state estese a tutti gli enti previsioni in prece-

denza rivolte solo a quelli vigilati dal MIUR, con specifico riferimento alla elaborazione di un Piano triennale di attività e alla valutazione dei risultati della ricerca.

Dal 2018 i Ministeri vigilanti effettuano, annualmente, il monitoraggio sull'attuazione delle nuove prescrizioni da parte degli enti vigilati. Gli esiti sono esposti in una relazione annuale trasmessa al Parlamento.

Anche il tema della ricerca sanitaria è stato oggetto di interventi che hanno riguardato in particolare due aspetti: la **protezione degli animali da laboratorio** con il recepimento, mediante il d.lgs. n. 26 del 24 marzo 2014, della direttiva europea (direttiva 2010/63/UE) sulla protezione di tali animali, che ha riaperto il dibattito sulla questione dell'uso di animali per finalità scientifiche. Il secondo aspetto ha riguardato l'**attività di ricerca negli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS)**, disciplinata da alcune disposizioni della legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017) che ha previsto che le Regioni procedano alla rivalutazione del fabbisogno di prestazioni assicurate dagli Istituti di diritto pubblico e privato accreditati nell'ambito del SSN, al fine di valorizzare la qualità delle prestazioni degli stessi IRCCS, anche con riferimento alle prestazioni rese in favore di cittadini residenti in regioni diverse da quella di appartenenza della struttura nell'ambito della mobilità sanitaria interregionale. Si è intervenuti, inoltre, sui rapporti di lavoro per le attività di ricerca negli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici e negli IZS (Istituti zooprofilattici sperimentali) prevedendo l'istituzione, in tali enti, di un ruolo non dirigenziale della ricerca sanitaria e delle attività di supporto alla ricerca sanitaria.



# Sviluppo economico e politiche energetiche

## Sviluppo economico

Nel corso della XVII legislatura, gli interventi adottati a **sostegno delle imprese** sono stati prevalentemente orientati alla ripresa degli investimenti e allo sviluppo della produttività del sistema imprenditoriale, già affetto da debolezze strutturali e di competitività e ulteriormente segnato dalla crisi economico finanziaria.

Buona parte delle azioni intraprese è consistita in misure di riduzione del carico fiscale sull'attività d'impresa, in particolare quella orientata alla ricerca e all'innovazione tecnologica, che ha visto un suo programma organico di sviluppo con il **Piano Industria 4.0**, attuato con la legge di bilancio 2017 e il D.L. 193 del 2016, e con ulteriori interventi normativi. Ad un anno dall'avvio, il Governo ha diffuso, a settembre 2017, i primi risultati nell'anno 2017 delle misure introdotte con il Piano Industria 4.0, dando inizio alla c.d. "fase 2", che ha assunto la denominazione "**Piano nazionale Impresa 4.0**" nell'ottica di includere tra i destinatari non più soltanto il settore manifatturiero, ma anche agli altri settori dell'economia – in primo luogo i servizi – al fine di consentire alle piccole e medie imprese di dotarsi degli strumenti in grado di supportare la trasformazione in chiave digitale. Il Governo, nella medesima sede, ha altresì illustrato le linee guida del Piano per il 2018. Da ultimo, la legge di bilancio per il 2018 ha rafforzato alcuni degli strumenti di sostegno alla strategia Impresa 4.0.

Alcuni interventi di carattere fiscale – inquadrati nel Piano industria 4.0 – quali il cd. super ammortamento e iperammortamento, sono finalizzati a supportare investimenti

## Temi:

Sostegno alle imprese e internazionalizzazione

Industria 4.0

Mutui e finanziamenti al sistema produttivo

La salvaguardia degli assetti strategici

Gli interventi sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria e il caso ILVA

Interventi in materia di turismo

La politica industriale dell'UE e gli strumenti di difesa commerciale

L'Unione dell'energia

Mercati energetici e Autorità di regolazione

Gli oneri generali del sistema elettrico

Energie rinnovabili

Risparmio ed efficienza energetica

Green economy

Interventi in materia di autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi: le trivellazioni



in tecnologie da parte delle imprese. Altri interventi – pure inquadrati nel Piano industria 4.0 – sono poi specificamente finalizzati a sostenere lo sviluppo tecnologico delle PMI, che caratterizzano il sistema imprenditoriale italiano. Si richiama lo strumento agevolativo cd. “Nuova Sabatini” – istituito con il D.L. 69 del 2013 e via via **rifinanziato ed esteso** nel corso della legislatura –, il quale è finalizzato a migliorare l’accesso al credito per investimenti produttivi e tecnologici delle PMI.

Alcuni interventi fiscali sono poi orientati agli investimenti in ricerca e sviluppo, quali il potenziamento del relativo credito d’imposta e il cd. *Patent box*, cioè il regime opzionale di tassazione agevolata dei redditi derivanti dall’utilizzo di brevetti industriali, disegni e modelli, nonché di processi, formule e informazioni relativi ad esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico giuridicamente tutelabili, di *software* protetto da *copyright*.

Altri interventi sono stati finalizzati a garantire – in un contesto di forte dipendenza del tessuto imprenditoriale dal sistema bancario e di contrazione dei prestiti concessi – la funzionalità degli strumenti di accesso al credito, in particolare attraverso il **Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese**, oggetto di riforma e di rifinanziamento.

Per sostenere l’**internazionalizzazione** delle imprese italiane, è stato adottato ai sensi dell’art. 30 del D.L. 133 del 2014 il Piano di promozione straordinaria del *Made in Italy* per l’attrazione degli investimenti in Italia. Il Piano, inizialmente previsto per il triennio 2015-2017, è finalizzato ad ampliare il numero delle imprese, in particolare PMI, che operano nel mercato globale, espandere le quote italiane del commercio internazionale, valorizzare l’immagine del *Made in Italy* nel mondo, sostenere le iniziative di attrazione degli investimenti esteri in Italia. Specifiche azioni sono orientate al settore del commercio estero agroalimentare. Finanziato con la legge di stabilità 2015, per il triennio di riferimento, il Piano è stato più volte rifinanziato, da ultimo con la legge di bilancio 2018, che ne ha esteso l’operatività al triennio 2018-2020.

Il Parlamento ha approvato la legge di delega al Governo per una riforma della disciplina delle crisi di impresa e dell’insolvenza. Si è poi intervenuti puntualmente sulla disciplina dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, anche con interventi di carattere specifico per la gestione commissariale straordinaria del Gruppo ILVA.

In tema di turismo, si segnala l'approvazione del **Piano strategico del turismo 2017-2022**, sul quale le Camere hanno espresso parere, che intende promuovere una nuova modalità di fruizione turistica del patrimonio del Paese, basata sul rinnovamento e ampliamento dell'offerta turistica delle destinazioni strategiche e sulla valorizzazione di nuove mete e nuovi prodotti. A tale fine, esso segue una struttura articolata in 4 obiettivi generali: innovare, specializzare e integrare l'offerta nazionale (al fine di renderla sostenibile e competitiva); accrescere la competitività del sistema turistico (al fine di creare le condizioni favorevoli per il consolidamento e il rilancio della filiera allargata del turismo); sviluppare un *marketing* efficace e innovativo (al fine di omogeneizzare gli *standard* di qualità percepita dai mercati e veicolare il complesso dei valori distintivi dell'offerta nazionale in maniera coordinata sia verso i *target* interni che verso quelli internazionali); realizzare una *governance* efficiente e partecipata nel processo di elaborazione e definizione del piano e delle politiche turistiche.

## Politiche energetiche

Per ciò che attiene alla **politica energetica**, nel corso della XVII legislatura è stata adottata la **nuova Strategia Energetica Nazionale (SEN)**, documento di programmazione e indirizzo nel settore energetico, adottato dal Governo con D.M. 10 novembre 2017, all'esito di un processo che ha visto coinvolto anche il Parlamento.

La nuova Strategia energetica nazionale (SEN) considera tra le sue priorità d'azione l'efficienza energetica – prefiggendosi come obiettivo al 2030 la riduzione dei consumi del 30 per cento rispetto al tendenziale – e lo sviluppo delle fonti rinnovabili come funzionale non solo alla riduzione delle emissioni ma anche al contenimento della dipendenza energetica, prefissando l'obiettivo al 2030 del **28% di consumi da rinnovabili rispetto ai consumi complessivi**.

Parallelamente ad azioni di sostegno allo sviluppo delle fonti rinnovabili, perseguito per lo più attraverso interventi micro settoriali, si è cercato di intervenire sul contenimento del costo dell'energia nel più ampio contesto del processo di liberalizzazione dei mercati energetici.

In particolare, al fine di ridurre il peso in bolletta degli oneri generali del sistema elettrico, è stata prevista la rimodulazione degli incentivi sostenuti attraverso di essi, quali quelli a favore delle fonti rinnovabili (FER), con i cd. decreti legge "spalma

incentivi”, volontario e obbligatorio (D.L. 145 del 2013 e dal D.L. 91 del 2014).

Inoltre, è stata adottata una riforma degli incentivi alle imprese “energivore” e dei relativi oneri di sistema che li sostengono, al fine di rendere tali incentivi conformi alle nuove linee guida in materia di aiuti di Stato.

Anche ai fini di un completo e corretto recepimento della disciplina europea di liberalizzazione dei mercati energetici, si è intervenuti sulle modalità di esercizio delle funzioni di regolazione e di controllo da parte dell’Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA – già AEEGSI).

Sempre per ciò che attiene al **processo di liberalizzazione dei mercati energetici**, si ricorda che, con la legge annuale sulla concorrenza (legge n. 124 del 2017), è stata disposta la cessazione del regime “di maggior tutela” nel settore del gas naturale e nel settore dell’energia elettrica abrogando, a partire dal 1° luglio 2019, la relativa disciplina, che prevede la definizione da parte dell’ARERA delle tariffe per i consumatori che non abbiano ancora scelto un fornitore sul mercato libero.

In materia di **efficienza energetica** è stato adottato il decreto legislativo n. 102 del 2014 di recepimento della direttiva 2012/27/UE sull’efficienza energetica, successivamente integrato e modificato dal decreto legislativo n. 141 del 2016.

Sono state inoltre adottate una serie di misure sull’efficienza energetica nel patrimonio edilizio: il cd. *ecobonus* che è stato da ultimo prorogato per l’anno 2018, con la legge di bilancio, n. 205 del 2017; il “Nuovo Conto termico” (D.M. 16 febbraio 2016); la disciplina della certificazione energetica degli edifici con l’entrata in vigore dell’attestato di prestazione energetica degli edifici (APE).

Sono state inoltre adottate misure a tutela del **consumatore**, tra le quali si segnalano le disposizioni in materia di fatturazione a congruaggio per l’erogazione di energia elettrica, gas e servizi idrici: in particolare, è stato introdotto un termine di prescrizione pari a due anni del diritto al pagamento del corrispettivo. Sono state altresì previste norme relative al diritto dell’utente alla sospensione del pagamento in attesa della verifica della legittimità della condotta dell’operatore e al rimborso dei pagamenti effettuati a titolo di indebito congruaggio.

Infine, si è intervenuti su vari aspetti della disciplina della coltivazione, prospezione e ricerca di idrocarburi. Le modifiche hanno anche inciso sulle competenze autorizzatorie dello Stato e delle regioni in materia. Su una parte della predetta

disciplina è stata avanzata richiesta di *referendum* popolare abrogativo. Il legislatore è dunque intervenuto sulla normativa sulla quale è stata sollevata richiesta di ***referendum***, apportandovi una serie di modifiche. In ragione delle modifiche, l'unico quesito referendario che ha proseguito l'*iter* è stato quello relativo al divieto di attività di prospezione e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine. Il referendum non ha dispiegato i suoi effetti in quanto non è stato raggiunto il *quorum* necessario per la validità della consultazione.



## Welfare

L'area del welfare comprende i provvedimenti e le misure riconducibili sia al settore della sanità che a quello della famiglia, dell'infanzia e delle politiche sociali.

### Sanità

In linea generale, le politiche in materia sanitaria sono finalizzate all'obiettivo di garantire e promuovere efficacemente la tutela della salute delle popolazioni, assicurando, al contempo, il governo della spesa in tale ambito. Nel disegno costituzionale gli attori di queste politiche sono lo Stato e le regioni, che agiscono nel quadro di competenze delineate dall'articolo 117 della Costituzione. Da un lato, infatti, l'articolo 117 della Costituzione contempla tra le materie attribuite alla competenza legislativa concorrente delle regioni la "tutela della salute", dall'altro, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione è materia di competenza esclusiva dello Stato "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Per quanto attiene alla determinazione del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale il 10 luglio 2014 è stata siglata l'Intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni sul Patto per la salute per gli anni 2014-2016 che ha fissato, per il triennio di riferimento, il perimetro del concorso finanziario dello Stato al sistema salute. Le norme del Patto sono poi state attuate nell'ambito delle leggi di stabilità e di bilancio intervenute successivamente. Accanto alla questione relativa al finanziamento del Servizio sanitario nazionale sono proseguiti anche nella XVII legislatura gli in-

### Temi:

Il Livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale

I nuovi Livelli essenziali di assistenza (LEA)

La spending review sanitaria

I farmaci e la spesa farmaceutica

Tutela della salute

Professioni sanitarie e organizzazione del Servizio sanitario nazionale

Ricerca sanitaria

Consenso informato e disposizioni anticipate di trattamento

Le misure a sostegno della famiglia e i fondi per le politiche sociali

Misure di contrasto alla povertà

Riforma del Terzo settore

Il Pilastro europeo dei diritti sociali

terventi sul lato della spesa attraverso le cosiddette politiche di *spending review* in sanità, iniziate già a partire dal 2011 con l'obiettivo di razionalizzare i processi di acquisto di beni e servizi in ambito sanitario, recuperando le aree di inefficienza sia a livello gestionale che organizzativo.

Le misure approvate nel corso della XVII legislatura hanno riguardato diversi ambiti, da quello riconducibile alla tematica della tutela della salute, a quello più strettamente organizzativo: in alcuni casi attraverso interventi organici; in altri casi attraverso la disciplina di aspetti specifici contenuti in provvedimenti micro-settoriali o in disposizioni delle leggi di bilancio.

Nella fase iniziale della legislatura sono stati quindi adottati provvedimenti di urgenza sul tema del superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari e dei trattamenti con medicinali per terapie avanzate a base di cellule staminali nonché in tema di impiego di sostanze stupefacenti e psicotrope e di farmaci meno onerosi per il Servizio Sanitario Nazionale. Sono poi state approvate alcune leggi dirette, rispettivamente, a disporre interventi finalizzati a garantire la tutela della salute, il miglioramento delle condizioni di vita e l'inserimento nella vita sociale delle **persone con disturbi dello spettro autistico** (legge n. 134 del 2015), nonché a rendere obbligatoria, con l'inserimento nei livelli essenziali di assistenza, l'effettuazione dello *screening* neonatale per la diagnosi precoce di patologie ereditarie (legge 167 del 2016). È stato convertito in legge dal Parlamento il D.L. 73 del 2017, recante **disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale**. Esso amplia l'elenco delle vaccinazioni obbligatorie per i minori, opera una revisione delle relative sanzioni e modifica la disciplina sugli effetti dell'inadempimento dei suddetti obblighi relativamente ai servizi educativi, alle scuole ed ai centri di formazione professionale regionale. Alcune disposizioni in tema di **coltivazione e somministrazione della cannabis ad uso medico** sono state poi inserite nel D.L. 148 del 2017. Sulle professioni sanitarie sono intervenute due leggi dirette a disciplinare aspetti significativi in quest'ambito: la legge n. 24 del 2017, in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita nonché in materia di **responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie**, e la legge n.3 del 2018 che, oltre a prevedere norme in tema di sperimentazione clinica dei medicinali, opera un **riordino delle professioni sanitarie**, incide sul reato di esercizio abusivo della professione sanitaria nonché su fattispecie coinvolgenti lo svolgimento di queste professioni, e modifica la disciplina vigente relativa al ruolo della dirigenza sanitaria del Ministero della salute.

Per quanto concerne l'organizzazione del Servizio sanitario nazionale sono in-

tervenuti alcuni decreti legislativi sui quali le commissioni parlamentari hanno espresso il parere di competenza. Si tratta, in particolare: delle disposizioni per l'attuazione della direttiva concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera (decreto legislativo n. 38 del 2014); e della revisione delle norme sul conferimento di incarichi direttoriali negli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale.

Infine, a conclusione di un lungo ed intenso dibattito, che ha interessato non solo il Parlamento ma ha anche coinvolto la dottrina e la società civile, è stata approvata la legge 22 dicembre 2017, n. 219, che ha disciplinato le modalità di espressione e di revoca del **consenso informato sui trattamenti sanitari**, la legittimazione ad esprimerlo e a riceverlo, l'ambito e le condizioni, e ha regolamentato le **disposizioni anticipate di trattamento**, con le quali il dichiarante enuncia, in linea di massima, i propri orientamenti sul "fine vita" nell'ipotesi in cui sopravvenga una perdita irreversibile della capacità di intendere e di volere.

## Politiche sociali

Le leggi di stabilità per il 2015 e per il 2016 hanno introdotto all'inizio della legislatura misure di carattere temporaneo a sostegno del nucleo familiare. Più in particolare, la legge di stabilità 2015 ha previsto un beneficio economico per i nuovi nati e per i bimbi adottati nel periodo 1° gennaio 2015 - 31 dicembre 2017 all'interno di nuclei familiari con determinati redditi ISEE (cd. **bonus bebè**) e misure economiche di sostegno per l'acquisto di beni e servizi a favore dei nuclei familiari disagiati. Più recentemente, la legge di bilancio 2017 ha previsto **un premio alla nascita o all'adozione di minore**, pari ad 800 euro, e ha introdotto, a regime, l'erogazione di un buono per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido pubblici o privati. Il beneficio è anche utilizzabile per il supporto, presso la propria abitazione, dei bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche. Infine, la legge di bilancio 2018 ha prorogato il *bonus bebè* per un solo anno e ha istituito dei Fondi dedicati ai cd. *caregiver* (cioè ai familiari che assistono un loro congiunto ammalato e/o disabile) e ai giovani fuori famiglia per provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Alcune misure adottate negli anni più recenti sono state indirizzate a fronteggiare le **difficoltà in cui sono venuti a trovarsi nuclei familiari e particolari categorie di soggetti**, come conseguenza della crisi economica che ha investito in



misura rilevante molti paesi europei. Nel corso della XVII legislatura sono stati proseguiti, completati ed integrati alcuni interventi specifici che in parte avevano già preso l'avvio negli anni precedenti. In tal senso il tema della famiglia e degli interventi ad essa destinati si connette strettamente a quello delle politiche sociali, delle quali la famiglia è uno dei possibili destinatari, e delle misure riguardanti più in generale il contrasto alla povertà.

A tal proposito, è stata varata l'attesa riforma dell'ISEE (D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159) e si è proseguito con il finanziamento della **Carta acquisti**, utilizzata sia come misura di sostegno al reddito (Carta acquisti ordinaria) per anziani al di sopra dei 65 anni o bambini al di sotto dei 3 anni, che come strumento di inclusione sociale (Carta acquisti sperimentale/Sostegno per l'inclusione attiva-SIA) per i nuclei familiari in situazione di disagio lavorativo con minori. La legge di stabilità 2015 ha stabilito un finanziamento a regime di 250 milioni di euro annui, a decorrere dal 2015, sul Fondo Carta acquisti. La legge di stabilità 2016 ha disegnato una serie di interventi per il contrasto alla povertà e ha previsto, al comma 388, uno o più provvedimenti legislativi di riordino della normativa in materia di strumenti e trattamenti, indennità, integrazioni di reddito e assegni di natura assistenziale o comunque sottoposti alla prova dei mezzi, anche rivolti a beneficiari residenti all'estero, finalizzati all'introduzione di un'unica misura nazionale di contrasto alla povertà, correlata alla differenza tra il reddito familiare del beneficiario e la soglia di povertà assoluta. La legge di bilancio 2017 ha rifinanziato, infine, il **Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale**.

È intervenuta poi la legge delega 33 del 2017 la quale ha previsto:

- **l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà** (intesa come impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso) e dell'esclusione sociale, individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale. La misura di contrasto alla povertà, denominata **Reddito di inclusione (ReI)**, unica a livello nazionale, si articola in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona; il ReI costituisce livello essenziale delle prestazioni (d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147),
- **il riordino delle prestazioni di natura assistenziale sottoposte alla prova dei mezzi finalizzate al contrasto della povertà**, fatta eccezione per le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età di attivazione lavorativa, per le prestazioni a sostegno della genitorialità e per quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario;

- il **rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali**, al fine di garantire, su tutto il territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni, nell'ambito dei principi di cui alla legge n. 328 del 2000.

Va ricordata inoltre l'approvazione della legge n. 112 del 2016, in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, che deve essere inquadrata nel contesto normativo riferibile ai **diritti delle persone con disabilità**, in attuazione dei principi stabiliti dalla Costituzione, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Destinatari delle previste misure di assistenza, cura e protezione sono le persone con disabilità grave non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare, in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di fornire l'adeguato sostegno genitoriale. In tal senso, le misure devono essere definite con il coinvolgimento dei soggetti interessati e nel rispetto della volontà delle persone con disabilità grave, ove possibile, dei loro genitori o di chi ne tutela gli interessi. Nel rispetto delle competenze in tema di assistenza assegnate dal Titolo V della Costituzione ai diversi livelli di governo, il provvedimento si limita a delineare il quadro di obiettivi da raggiungere in maniera uniforme sul territorio nazionale. La legge è stata resa applicabile dal decreto ministeriale del 23 novembre 2016.



## Politiche della legislazione

La Camera segue le politiche generali in materia di qualità della legislazione principalmente attraverso il Comitato per la legislazione e la Commissione bicamerale per la semplificazione.

Il **Comitato per la legislazione** è un organo composto di dieci deputati scelti dal Presidente della Camera in numero pari fra membri della maggioranza e delle opposizioni, ed è presieduto a turno da ognuno di essi. Il Comitato esprime pareri sulla qualità dei testi legislativi, con riferimento alla loro omogeneità, chiarezza e proprietà della loro formulazione nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordino della legislazione. Sono assegnati al Comitato per il parere tutti i decreti-legge. Inoltre le Commissioni sono tenute a chiedere il parere del Comitato su tutti i progetti di legge al loro esame contenenti norme di delegazione legislativa o di delegificazione o che trasferiscono alla potestà regolamentare di altri soggetti materie già disciplinate con legge, nonché su quelli per i quali ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti.

Dai pareri espressi dal Comitato nella XVII legislatura sono ricavabili **elementi significativi sulla qualità della redazione legislativa**: tra i profili problematici principali rilevati dal Comitato si segnala, in contrasto con la circolare del Presidente della Camera del 2001 sulla formulazione dei testi legislativi, casi di modifiche non testuali di altre leggi (43,75% dei pareri) e di modifiche legislative di fonti secondarie (23,30% dei pareri). Inoltre, è stata frequentemente segnalata la scarsa portata normativa di disposizioni, a causa della presenza di norme meramente descrittive, ricognitive o programmatiche (31,25% dei pareri).

### Temi:

La giurisprudenza costituzionale sulle fonti del diritto

La produzione normativa: cifre e caratteristiche

La semplificazione legislativa e amministrativa

Con riferimento ai **dati generali della produzione normativa** – pure oggetto di attenzione da parte del Comitato – nella XVII legislatura sono state approvate 379 leggi e sono stati emanati 100 decreti-legge, 257 decreti legislativi e 35 regolamenti di delegificazione. Per quel che concerne la materia trattata, prevalgono le leggi di ratifica (39,57%), seguite dalla categoria residuale delle “altre leggi ordinarie” (27,97%) e dalle leggi di conversione dei decreti-legge (21,90%).

L'andamento della produzione appare analogo a quello della XVI legislatura: merita registrare una diminuzione, a partire dal 2015, del ricorso allo strumento dei decreti-legge. Nella XVII legislatura è anche diminuito, rispetto alla legislatura precedente, il ricorso ai regolamenti di delegificazione (35 nella XVII, 82 nella XVI).

In riferimento ai decreti-legge va ricordata la **giurisprudenza della Corte costituzionale**, che ha confermato, con la sentenza n. 32 del 2014, l'orientamento – già emerso nella sentenza n. 22 del 2012 – volto a dichiarare l'incostituzionalità di disposizioni inserite dalle Camere in un decreto-legge nel corso della conversione quando queste risultino, a giudizio della Corte, estranee alla materia e alle finalità del decreto-legge.

La **Commissione parlamentare per la semplificazione** è invece composta, ai sensi della legge n. 246 del 2005, da 20 deputati e da 20 senatori. Nella XVII legislatura alla Commissione è stato assegnato il compito di esprimere il parere su alcuni schemi di decreti legislativi attuativi della legge n. 124 del 2005 di riforma della pubblica amministrazione. Il parere della Commissione è anche previsto sugli schemi di decreto legislativo attuativi della delega in materia di semplificazione e riassetto normativo del settore agricolo. Il decreto-legge n. 90 del 2014 prevede, infine, che il Governo riferisca alla Commissione, entro il 30 aprile di ciascun anno, sullo stato di attuazione dell'agenda per la semplificazione 2015-2017.

Nella XVII legislatura l'attenzione della Commissione si è concentrata, attraverso la citata agenda per la semplificazione, sul **monitoraggio delle ricadute delle attività di semplificazione**. L'Agenda, che la Commissione per la semplificazione ha seguito nei suoi sviluppi, prevede, con un apposito cronoprogramma, trentasette azioni in cinque settori strategici: la cittadinanza digitale, il *welfare* e la salute, il fisco, l'edilizia e l'impresa.

La Commissione ha inoltre svolto alcune indagini conoscitive sulla semplificazione legislativa e amministrativa, nell'ambito degli interventi di emergenza per far fronte alle calamità naturali e nei settori bancario e fiscale.









Stampato in digitale dal CRD della Camera dei deputati