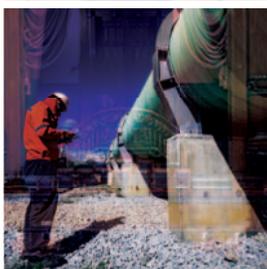
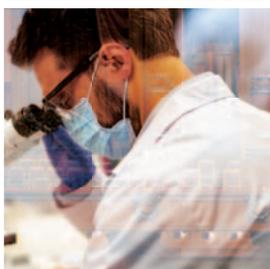
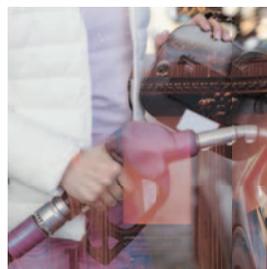
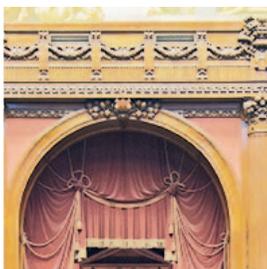


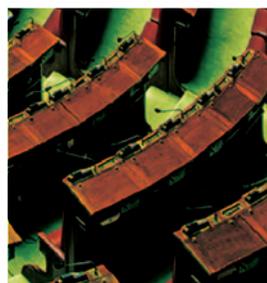
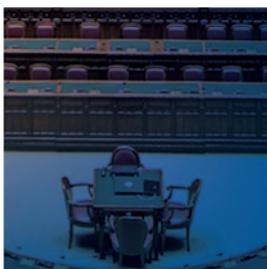


XIX legislatura

# Temi dell'attività parlamentare nella XVIII legislatura



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







# **Temi dell'attività parlamentare nella XVIII legislatura**

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

XIX legislatura



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

**Servizio Rapporti internazionali**

0667603984 - rapporti.internazionali@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 XVIII legislatura, aggiornate alla data del 3 ottobre 2022.

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

Agenda 2030.....	9
Agricoltura e biodiversità .....	17
Ambiente e gestione del territorio .....	23
Autonomie territoriali e finanza locale .....	29
Banche e mercati finanziari .....	35
Cittadinanza e immigrazione .....	39
Costituzione, diritti e libertà .....	41
Cultura, spettacolo, sport.....	47
Difesa e sicurezza internazionale.....	49
Edilizia, urbanistica ed opere pubbliche .....	55
Fisco.....	61
Giustizia.....	69
Informazione e comunicazioni .....	75
Istruzione .....	81
L'Italia e l'Unione europea .....	85
L'emergenza Covid-19.....	89

PNRR .....	95
Politica economica e finanza pubblica .....	99
Politica estera e relazioni internazionali .....	105
Politiche della legislazione .....	109
Politiche di coesione .....	111
Politiche per il lavoro e previdenziali .....	117
Pubblica amministrazione .....	123
Ricerca .....	127
Sviluppo economico e politiche energetiche .....	131
Trasporti e reti .....	135
Welfare .....	141

## Agenda 2030

### **Cos'è l'Agenda ONU 2030**

L'**Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile** è un **programma d'azione globale**, di portata e rilevanza senza precedenti, finalizzato a sradicare la **povertà**, proteggere il **pianeta** e garantire la **prosperità** e la **pace**, adottato all'unanimità dai 193 Paesi membri delle Nazioni Unite con la risoluzione 70/1 del 15 settembre 2015, intitolata: "*Trasformare il nostro mondo. L'Agenda per lo sviluppo sostenibile*".

Essa comprende **17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile** - *Sustainable Development Goals*, SDGs -, che gli Stati si sono impegnati a raggiungere entro il 2030, articolati a loro volta in **169 'target'** o traguardi specifici, tra loro interconnessi e indivisibili, che costituiscono il nuovo quadro di riferimento per lo sviluppo sostenibile, inteso come uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri, armonizzando a tal fine le tre dimensioni della **crescita economica**, dell'**inclusione sociale** e della **tutela dell'ambiente**.

L'Agenda 2030 impegna **tutti i Paesi** a contribuire allo sforzo necessario a portare il mondo su un sentiero sostenibile, **senza** più **distinzione** tra Paesi **sviluppati**, **emergenti** e **in via di sviluppo**.

**Ciascun Paese è libero di decidere** come questi obiettivi debbano essere **incorporati nelle politiche** e nei processi decisionali, definendo a tal fine una propria **strategia nazionale di sviluppo sostenibile**.

### **Temi:**

Benessere equo e sostenibile

I 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile sono i seguenti:

- 1 Porre fine ad ogni forma di **povertà** nel mondo;
- 2 Porre fine alla **fame**, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile;
- 3 Assicurare la **salute** e il benessere per tutti e per tutte le età;
- 4 Fornire un'**educazione di qualità**, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento permanente per tutti;
- 5 Raggiungere l'**uguaglianza di genere** ed emancipare tutte le donne e le ragazze;
- 6 Garantire a tutti la disponibilità e la **gestione sostenibile dell'acqua** e delle strutture igienico sanitarie;
- 7 Assicurare a tutti l'accesso a **sistemi di energia** economici, affidabili, sostenibili e moderni;
- 8 Incentivare una **crescita economica** duratura, inclusiva e sostenibile, un'**occupazione** piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti;
- 9 Costruire un'**infrastruttura** resiliente e promuovere l'**innovazione** ed una **industrializzazione** equa, responsabile e sostenibile;
- 10 Ridurre l'ineguaglianza** fra le nazioni e all'interno delle stesse;
- 11 Rendere le **città** e gli **insediamenti umani** inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili;
- 12 Garantire **modelli sostenibili di produzione e di consumo**;
- 13 Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il **cambiamento climatico**;
- 14 Conservare e utilizzare in modo durevole gli **oceani, i mari** e le **risorse marine** per uno sviluppo sostenibile;
- 15 Proteggere, ripristinare e favorire un **uso sostenibile dell'ecosistema terrestre**, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica;
- 16 Promuovere **società pacifiche e inclusive** per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli;
- 17 Rafforzare gli **strumenti di attuazione** e rinnovare il **partenariato mondiale** per lo sviluppo sostenibile.

Tali obiettivi possono essere ricondotti alle aree interconnesse di intervento identificate dalle **cinque P**: Persone (obiettivi da 1 a 5), Prosperità (obiettivi da 6 a 12), Pianeta (obiettivi da 13 a 15), Pace (obiettivo 16), Partnership (obiettivo 17).

## **Il ruolo e le politiche dell'Unione europea**

L'Unione europea ha svolto un **ruolo importante** nella definizione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e si è impegnata, insieme agli Stati membri, a **guidarne** anche **l'attuazione**, sia mediante **l'integrazione** degli **obiettivi** dello **sviluppo sostenibile** (OSS) **nelle politiche dell'Unione**, che sostenendo gli sforzi profusi da altri Paesi, in particolare quelli che ne hanno più bisogno, attraverso le sue **politiche esterne**.

Lo **sviluppo sostenibile** è formalmente uno degli **obiettivi** a lungo termine dell'UE in virtù dell'articolo 3, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE) e i principi dell'Agenda 2030 sono radicati nei principi e nei valori su cui si fonda l'Unione. In linea generale, l'UE ha assunto un **ruolo guida nella lotta contro i cambiamenti climatici**, sostenendo sin dall'inizio gli obiettivi dell'Accordo di Parigi e predisponendo nel contempo **strategie e politiche coerenti con gli obiettivi dell'Agenda 2030** in settori quali l'economia circolare, la ricerca e l'innovazione, l'occupazione e l'inclusione sociale, la tutela della biodiversità e degli ecosistemi, la sostenibilità dell'agricoltura e dei sistemi alimentari, come pure i settori relativi all'energia, all'edilizia e alla mobilità. Nondimeno, l'Unione ha agito per la promozione della coesione europea e la salvaguardia dei valori comuni, inclusi la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali.

Più recentemente, l'esigenza di articolare le politiche e i processi decisionali europei facendo leva su un **modello di sviluppo sempre più orientato ai principi dello sviluppo sostenibile** è stata ulteriormente rilanciata a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, quando il **Green Deal** e, più in generale, le politiche per la sostenibilità e l'inclusione sociale, sono stati confermati quali elementi cardine posti al centro anche del **Piano di ripresa e resilienza** contro la crisi economica e sociale innescata dalla **pandemia**.

Quest'ultima ha **reso l'attuazione dell'Agenda 2030 e il conseguimento dei suoi obiettivi ancora più urgente e impegnativo**, sia a livello di Unione europea, che globalmente. Il **bilancio** pluriennale dell'UE **2021-2027**, integrato da **Next Generation EU**, si pone infatti l'obiettivo di rilanciare l'economia europea attraverso un **approccio verde, sociale e digitale** per costruire un futuro più sostenibile. Tra gli obiettivi generali del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, che si attua tramite i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza degli Stati membri (PNRR), vi è il sostegno **alle transizioni verde e digitale** e la **promozione di una crescita sostenibile**.

L'esigenza di accelerare la trasformazione economica dell'Unione verso un modello di crescita sostenibile, che sia equo e inclusivo, è stata **riaffermata** dalla Commissione anche in seguito allo scoppio del **conflitto in Ucraina**.

Nel complesso, la **Commissione europea** ha impresso una **forte spinta al processo di promozione dello sviluppo sostenibile incorporando** espressamente **l'Agenda 2030** nei meccanismi decisionali dell'Unione, a partire dalla procedura del **Semestre europeo**, e impegnandosi a conseguire una serie di **obiettivi** programmatici strettamente **connessi con l'attuazione dell'Agenda 2030**, per il raggiungimento dei quali si rende necessario mobilitare un adeguato livello di risorse e investimenti. In questo quadro la Commissione ha tra l'altro definito una **nuova strategia di crescita** volta a fare dell'**Europa il primo continente al mondo climaticamente neutro entro il 2050**.

### **La governance e l'attuazione nazionale**

Ai fini dell'attuazione dell'Agenda 2030, l'Italia ha posto in essere un insieme di azioni che coinvolgono, a livelli diversi, Parlamento, Governo, Regioni ed Enti locali, mentre sono andate assumendo un ruolo crescente anche le iniziative della società civile. In linea generale, il processo di attuazione a livello nazionale si dipana in primo luogo a livello governativo, sia nella fase di programmazione strategica, sia in quella del monitoraggio e della verifica dei risultati.

Quanto alla fase di programmazione strategica, il principale strumento è costituito dalla [Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile](#) (SNSvS), approvata dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE- ora CIPESS) il 22 dicembre 2017, che definisce le **linee direttrici delle politiche economiche, sociali e ambientali finalizzate a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile entro il 2030**.

Secondo quanto disposto dall'articolo 34 del D.Lgs. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente), la SNSvS è **aggiornata con cadenza almeno triennale**, e costituisce il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale. Tale norma prevede infatti, tra l'altro, che le **Regioni e le Province autonome** approvano proprie [strategie regionali e provinciali per lo sviluppo sostenibile](#), in stretta correlazione con quella nazionale.

Il **coordinamento delle azioni e delle politiche inerenti all'attuazione della strategia**, cui concorrono politiche di competenza di numerosi Ministeri, è esercitato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, sulla base di una [direttiva del Presidente del Consiglio del 16 marzo 2018](#) che espressamente attribuisce alla Presidenza il compito di coordinare “i lavori volti agli aggiornamenti periodici della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e le azioni e le politiche inerenti all'attuazione della stessa Strategia”. Tale direttiva ha previsto, tra l'altro, che l'attuazione della SNSvS è operata in

maniera sinergica con il Programma nazionale di riforma, nonché la predisposizione di una relazione annuale sull'attuazione della SNSvS.

Il ruolo di coordinamento della Presidenza del Consiglio nell'attuazione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, anche con riferimento alla fase di monitoraggio e verifica dello stato di avanzamento verso gli obiettivi dell'Agenda 2030, è stato poi rafforzato in virtù dell'istituzione, con [D.P.C.M. 11 giugno 2019](#), della **Cabina di regia "Benessere Italia"**, diretta ad "assicurare un supporto tecnico-scientifico di carattere specifico al Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esercizio delle funzioni di coordinamento delle politiche del governo in materia di qualità della vita e sviluppo sostenibile", in relazione ai quali sono operanti, dal 2016, gli [indicatori di benessere equo e sostenibile \(BES\)](#).

Al fine di rafforzare ulteriormente il coordinamento delle politiche pubbliche in vista del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile indicati dall'Agenda 2030, l'art. 1-*bis* del D.L. 111/2019 ha previsto che "a decorrere dal 1° gennaio 2021 il Comitato interministeriale per la programmazione economica assume la denominazione di **Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS)**".

Con l'articolo 2 del [D.L. 22/2021](#) è stato inoltre istituito il **Ministero della transizione ecologica** (che ha sostituito il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare accorpando le funzioni di questo con quelle in materia di politica energetica e mineraria svolte dal Ministero dello sviluppo economico) a cui sono state attribuite "le **funzioni e i compiti spettanti allo Stato relativi allo sviluppo sostenibile**, ferme restando le funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri" (art. 2).

L'art. 4 del medesimo decreto-legge, inoltre, ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il **Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE)** con il compito, tra gli altri, di provvedere all'**aggiornamento della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile**.

Si ricorda altresì che l'8 febbraio 2022 la Camera dei deputati ha approvato definitivamente una proposta di legge volta ad inserire la **tutela dell'ambiente** tra i **principi fondamentali** della Costituzione. La [legge costituzionale n. 1 del 2022](#) introduce un **nuovo comma all'articolo 9 della Costituzione**, al fine di riconoscere il principio di **tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni**, attribuendo alla Repubblica la tutela anche di tali aspetti. È stato al contempo modificato l'**articolo 41** della Costituzione in materia di esercizio dell'**iniziativa economica**, stabilendo che l'iniziativa economica privata **non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente** e riservando alla legge

la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali, ma anche **ambientali**.

**Il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delineati nell'Agenda 2030** rappresenta dunque uno dei **cardini** sui quali è incentrata l'**azione** del **Parlamento** e del **Governo** italiano, impegnati a dare seguito agli impegni internazionali sottoscritti.

La transizione ecologica e lo sviluppo sostenibile rappresentano inoltre macro-obiettivi perseguiti da gran parte delle linee d'azione del **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** (PNRR), a partire dalla missione 2 a cui è destinato il maggior stanziamento, per un importo di circa 70 miliardi di euro).

Lo stesso dicasi per il **Piano per la transizione ecologica** (previsto dal D.L. 22/2021 e approvato con la [delibera CITE n. 1/2022](#)), di cui la citata missione 2 costituisce l'asse fondamentale.

### **Il monitoraggio degli obiettivi**

L'attuazione dell'Agenda 2030 e la distanza dagli obiettivi di sviluppo sostenibile viene monitorata annualmente *dall'High Level Political Forum* delle Nazioni Unite, che riveste un ruolo cruciale nella supervisione dei processi di monitoraggio e revisione a livello globale.

In Italia è l'ISTAT a svolgere un ruolo attivo di coordinamento nazionale nella produzione degli indicatori per la misurazione dello sviluppo sostenibile e il monitoraggio dei suoi obiettivi. Lo stesso istituto pubblica annualmente il rapporto SDGs, che da diversi anni fornisce indicatori per la misurazione dei progressi compiuti dall'Italia nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Nell'ultimo **rapporto ISTAT "SDGs 2021"**, è inoltre contenuta una prima proposta di corrispondenza tra gli indicatori SDGs e le 6 missioni previste dal PNRR.

A partire dalle informazioni contenute in tale rapporto è stato predisposto il documento nazionale di monitoraggio **Voluntary National Review 2022** presentato all'ONU nel luglio 2022.

Si fa notare che nel Programma Nazionale di Riforma (PNR), contenuto nella sezione III del Documento di Economia e Finanza 2022 (DEF) è invece contenuto un capitolo, il quarto, intitolato "[Il percorso dell'Italia verso l'attuazione dell'Agenda 2030 e il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile](#)", in cui vengono illustrate le misure attuate e programmate dal Governo per accelerare il raggiungimento di quegli **obiettivi** (1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 e 17) la cui attuazione risulta essere **in ritardo rispetto alla media UE**.

Per una descrizione degli indicatori predisposti dall'ISTAT e delle valutazioni contenute nel succitato capitolo del DEF 2022 in relazione agli SDGs si rinvia al [dossier online "L'agenda globale per lo sviluppo sostenibile"](#).

### **Gli SDGs e le aree tematiche collegate**

Su [temi.camera.it](https://temi.camera.it) cliccando sulle icone di seguito riportate, che rappresentano i 17 obiettivi dell'Agenda 2030, si accede alle aree tematiche ad essi collegate.





## Agricoltura e biodiversità

L'agricoltura di per sé rientra tra le competenze 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 (PAC) rientra tra le competenze concorrenti dell'Unione europea. Tra le strategie dell'UE, interessano il comparto agricolo quelle sulla "Biodiversità" e "Dal produttore al consumatore" che intendono rafforzare il ruolo degli agricoltori nella filiera agroalimentare ma contestualmente fissano obiettivi ambientali molto importanti per il settore agricolo.

La **sostenibilità ambientale**, la tutela delle risorse genetiche autoctone o in via di estinzione sono divenute assi portanti dell'attività economica agricola. Gli agricoltori devono affrontare una duplice sfida: produrre alimenti e contemporaneamente rispettare l'ambiente e salvaguardare la biodiversità.

La comunicazione COM(2020)381 recante la strategia "Dal produttore al consumatore" (*Farm to fork*) è volta a guidare la transizione dell'agricoltura verso pratiche più sostenibili assumendo una valenza centrale nell'ambito del *Green Deal*, per rafforzare l'ecosostenibilità dell'economia dell'UE nella prospettiva della neutralità climatica entro il 2050.

La povertà alimentare colpisce circa 690 milioni di persone nel mondo; purtroppo si registra un preoccupante incremento delle persone che scivolano verso la soglia di povertà anche nei paesi sviluppati. Questo fenomeno è negativo sia per le circostanze sociali, sia il benessere mentale, nonché fisico della persona. Al fine di arginare la diffusione di questo fenomeno e suppor-

### Temi:

Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Politiche competitive, della qualità agroalimentare e della pesca

Politiche europee e dello sviluppo rurale

Tutela della qualità dei prodotti agroalimentari

tare gli **indigenti**, le autorità europee e il Parlamento hanno previsto risorse finanziarie da utilizzare per l'acquisto di beni e servizi da offrire alle persone più bisognose attraverso l'istituzione di due fondi: il Fondo di aiuti europei agli indigenti (Regolamento (UE) n. 223/2014) e il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti - di cui al comma 1, articolo 58, D.L.83/2012 - istituito presso AGEA.

Il sostegno pubblico in agricoltura deriva principalmente dai trasferimenti di politica agraria (sovrnazionali, nazionali e regionali) e dalle agevolazioni fiscali e contributive nazionali. Le risorse europee supportano il settore agricolo soprattutto attraverso pagamenti diretti agli agricoltori e aiuti settoriali ma anche attraverso il supporto agli investimenti delle aziende agricole. Viceversa, le risorse nazionali assumono, principalmente, la forma di agevolazioni fiscali e contributive; seguono, a distanza, il supporto alla ricerca e gli aiuti alla gestione. Infine, le politiche regionali mirano principalmente al sostegno delle infrastrutture nel settore agricolo, alla fornitura di servizi per lo sviluppo dell'agricoltura e al sostegno degli investimenti aziendali.

I principali interventi normativi attuati nel corso della XVIII Legislatura sono rinvenibili in parte nella decretazione d'urgenza per l'emergenza determinata da COVID-19 e nei decreti legge emanati a seguito della crisi Russo-Ucraina, e, in parte, nelle leggi di bilancio che si sono succedute negli anni 2019-2022.

La politica agricola nazionale è stata profondamente segnata dalle conseguenze della **pandemia da COVID-19**. Il Parlamento e il Governo hanno pertanto varato una serie di misure volte a garantire ristori per far fronte alle difficoltà in cui si sono venute a trovare le famiglie, i lavoratori e le imprese. La gran parte degli interventi normativi posti in essere a partire dal 2020, hanno riguardato l'erogazione di indennizzi e di misure creditizie per garantire liquidità agli imprenditori e così la loro sopravvivenza economica.

Di grande importanza, inoltre, è stata l'approvazione e l'iniziale attuazione del **Piano nazionale di ripresa e resilienza** (PNRR). In estrema sintesi per il comparto agricolo nel Piano sono previsti investimenti nelle energie agricole e forestali ("Parco agrisolare", "Sviluppo agrovoltico" e "Sviluppo biometano") nell'agrosistema irriguo, nell'innovazione e meccanizzazione e nelle "Green Communities". Rilevanti poi sono le risorse del **Fondo complementare** del PNRR, finalizzate al finanziamento dei "Contratti di filiera e distrettuali per i settori agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura, della silvicoltura, della floricoltura e del vivaismo".

Il settore agricolo e quello della trasformazione hanno subito conse-

guenze anche dalle **sanzioni** imposte dall'Unione europea alla **Russia** a causa dell'aggressione all'Ucraina e delle successive contromisure adottate dalla stessa, che hanno creato notevoli incertezze economiche, perturbato i flussi commerciali, le catene di approvvigionamento e provocato aumenti di prezzo eccezionalmente elevati e imprevisi, in particolare per quanto riguarda il gas naturale e l'energia elettrica, ma anche per molte altre materie prime fondamentali in alcuni processi produttivi (ad esempio i fertilizzanti) e beni primari appartenenti a settori già provati da un aumento dei prezzi nel 2020 e da una ulteriore maggiorazione nel 2021.

Comunque, al fine di contemperare gli effetti negativi della situazione internazionale e nazionale di importanza fondamentale sarà anche la nuova **PAC** (Politica agricola comune), che entrerà in vigore dal 1° gennaio 2023 che si fonda su [tre Regolamenti](#) che sono stati approvati definitivamente dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dell'UE. La nuova PAC, si fonderà su 10 obiettivi chiave (tra i quali, si ricordano, in particolare, la tutela dell'ambiente, la salvaguardia della biodiversità, il contrasto dei cambiamenti climatici) che costituiranno la base sulla quale i Paesi membri dell'UE elaboreranno i loro piani strategici.

Per quanto concerne l'area tematica della agricoltura e della biodiversità, le principali politiche su cui il Parlamento è intervenuto nel corso della XVIII Legislatura hanno interessato il rafforzamento della competitività del settore agricolo, della qualità agroalimentare e della pesca; le politiche europee e dello sviluppo rurale; la vigilanza, prevenzione e repressione delle frodi nel settore agricolo e agroalimentare; lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente.

Durante la legislatura particolare attenzione è stata dedicata a favore dell'**agricoltura biologica** e di qualità, con l'approvazione della [legge 9 marzo 2022, n.23](#) con la quale il legislatore ha introdotto norme per la promozione e il sostegno della produzione con metodo biologico, anche attraverso interventi volti a incentivare la costituzione di organismi, punti e piattaforme di aggregazione del prodotto e di filiere biologiche.

Significativo è stato poi il sostegno alla competitività delle **filiera agroalimentari e della pesca e dell'acquacoltura** effettuata sia con lo strumento della decretazione d'urgenza, attraverso l'istituzione di vari Fondi - tra cui, il Fondo per lo sviluppo ed il sostegno delle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura - sia con l'approvazione della [legge 17 maggio 2022, n. 61](#) in materia di valorizzazione e promozione dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta. Inoltre numerose

disposizioni sono state approvate per il sostegno, rilancio e ammodernamento di alcune filiere agricole, quali quelle riguardanti gli agrumi, i prodotti lattiero caseari, i cereali bieticolo-saccarifero, olivicolo-oleario, il riso, i prodotti derivati dal pomodoro e il settore suinicolo.

L'attività parlamentare ha riguardato, inoltre, vari interventi in favore della **pesca e dell'acquacoltura**. Poiché la politica nazionale sulla pesca - in particolare su quella marittima - è fortemente influenzata dalla competenza in materia da parte dell'Unione europea, le Camere sono intervenute con particolare riferimento alla tutela dei lavoratori del settore, assicurando 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.

Particolare attenzione poi, è stata rivolta **all'agricoltura e l'innovazione tecnologica**. Un ruolo rilevante in tale ambito assume l'agricoltura di precisione da intendersi come quell'insieme di tecnologie e strumenti applicati ai processi produttivi in agricoltura posti in essere al fine di migliorare la produzione, minimizzare i danni ambientali ed elevare gli standard qualitativi dei prodotti agricoli. Essa è stata incentivata dal legislatore nelle ultime leggi di bilancio e in alcune riforme di settore ed ha assunto rilievo anche nell'ambito del dibattito politico europeo; nel PNRR è inclusa all'interno della missione M2C1 "Economia circolare e agricoltura sostenibile".

La disciplina della **fiscaltà agricola** è stata oggetto di diversi interventi, in particolare con le leggi di bilancio. Nello specifico, si è intervenuti sulla tassazione immobiliare in agricoltura, sui redditi dominicali e agrari; sul regime di tassazione di talune attività, quali quelle di produzione e cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche; sull'introduzione di crediti di imposta per il sostegno al commercio elettronico e lo sviluppo di nuovi prodotti; sulla previsione di sgravi contributivi per le assunzioni in agricoltura. Anche iniziative per i **giovani e donne** sono state oggetto di iniziative normative dirette a favorire l'erogazione di mutui agevolati e, per l'imprenditoria femminile, l'istituzione di un Fondo rotativo.

Molteplici fattori - alluvioni, calamità naturali, siccità, emergenze sanitarie o fitosanitarie di vario genere etc. - possono incidere, anche in maniera rilevante, su taluni prodotti e/o filiere agroalimentari: per tale ragione la **gestione del rischio** in agricoltura risulta essenziale per la sopravvivenza stessa dell'attività primaria, nelle sue diverse manifestazioni (coltivazione del fondo, allevamento, pesca, selvicoltura e attività connesse).

La tutela della **qualità** delle **produzioni agroalimentari** rappresenta per l'Italia un ulteriore obiettivo della politica agroalimentare, considerato che il nostro Paese vanta in Europa il maggior numero di prodotti a marchio registrato, oggetto di numerosi e sofisticati tentativi di contraffazione. La disciplina sull'etichettatura dei prodotti e sulle conseguenti informazioni ai consumatori costituisce un aspetto importante della tutela della qualità del prodotto. Durante la XVIII Legislatura, quindi, l'attività parlamentare si è concentrata sull'implementazione della legislazione europea, introducendo norme a volte più vincolanti, come quelle che prevedono l'indicazione obbligatoria dell'origine della materia prima in etichetta per taluni prodotti agricoli.

Le **foreste** e il settore forestale rappresentano una componente essenziale nella transizione dell'Europa verso un'economia moderna, a impatto climatico zero, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva. Il legislatore ha quindi intrapreso azioni per favorirne la crescita, mettendo in campo alcune misure, assicurando solidi mezzi di sussistenza nelle zone rurali e al di fuori di esse e predisponendo una bioeconomia forestale sostenibile. In tale contesto la [Strategia Forestale Nazionale](#) - di cui all'articolo 6, comma 1, decreto legislativo n. 34/2018 e approvata con decreto del MI-PAAF alla fine del 2021 - è lo strumento per delineare la politica forestale nazionale nel contesto di quella europea e degli accordi internazionali. L'obiettivo è quello di avere nel nostro Paese delle foreste sempre più estese che possano garantire la biodiversità, mitigare la crisi climatica, offrendo, al contempo, benefici ecologici, sociali ed economici per i cittadini.

Con il termine **agroenergie**, ci si riferisce all'energia prodotta dalle imprese agricole, zootecniche, forestali e dall'agro-industria. Il legislatore ha considerato questa tipologia energetica per contribuire alla sfida dettata dal fabbisogno energetico nazionale e dai *target* europei al 2030. Non sono mancate quindi disposizioni relative al regime fiscale e incentivante per le energie da fonti rinnovabili agro forestali e fotovoltaiche, nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali.

Le **risorse idriche** costituiscono un elemento fondamentale per il settore primario nazionale, pertanto, la presenza/assenza dell'irrigazione e la qualità del servizio irriguo costituiscono fattori di sviluppo basilari. I recenti eventi climatici, come siccità e alluvioni, hanno spinto il legislatore europeo e nazionale a prevedere misure per incentivare i sistemi irrigui e per indennizzare le aziende agricole per la perdita delle produzioni derivanti da eventi meteorologici.



## Ambiente e gestione del territorio

I temi della **sostenibilità ambientale** hanno rappresentato uno dei filoni principali dell'attività parlamentare nella XVIII legislatura, in ragione degli obiettivi di **transizione ecologica** definiti in sede europea nel contesto delle iniziative poste in essere per far fronte alle conseguenze della crisi pandemica e da ultimo della crisi energetica globale aggravatasi in conseguenza del conflitto causato dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. La transizione ecologica è divenuta l'asse principale attorno al quale si muovono tutte le altre politiche di settore ed appare destinata a restarlo nei prossimi anni in relazione al rapido evolversi delle situazioni di crisi sul piano geopolitico e all'accentuarsi della crisi climatica. Di tale centralità fornisce riprova anche la recente **revisione dell'art. 9 della Costituzione**, che ha inserito la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi accanto alla tutela del paesaggio tra i principi fondamentali della Carta costituzionale.

In sede europea l'azione di contrasto ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale, già da anni avviata, ha fatto segnare una nuova tappa nel dicembre 2019, con il lancio da parte dell'Unione europea del **Green Deal europeo**, una tabella di marcia con una serie di azioni per rendere sostenibile lo sviluppo dell'UE. Poco dopo, nel gennaio 2020, la Commissione europea ha presentato il piano di investimenti del Green Deal europeo e del meccanismo per una transizione giusta e, a seguire, nel mese di marzo 2020, una proposta legislativa sul clima, intesa a garantire un'Unione europea a impatto climatico zero entro il 2050, nonché una proposta di un piano d'azione per l'economia circolare incentrato sull'uso sostenibile delle risorse. In data 18 dicembre 2020 l'UE ha trasmesso all'UNFCCC

### Temi:

- Rifiuti e discariche
- Terremoti
- Gestione e tutela delle acque
- Cambiamenti climatici
- Dissesto idrogeologico
- Aree protette
- Bonifiche
- Valutazioni ambientali (VIA e VAS)

(*United Nations Framework Convention on Climate Change*) il proprio NDC (*Nationally Determined Contribution*), che contiene l'obiettivo aggiornato e rafforzato di ridurre almeno del 55% le emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

All'iniziativa dell'Unione europea ha fatto seguito quella dell'Italia, con i commi 85 e seguenti dell'articolo unico della legge di bilancio 2020 (L. 160/2019), che hanno introdotto misure volte alla realizzazione di un piano di investimenti pubblici per lo sviluppo di un **Green new deal italiano**, orientato al contrasto ai cambiamenti climatici, alla riconversione energetica, all'economia circolare, alla protezione dell'ambiente e alla coesione sociale e territoriale, nell'approccio di promozione del benessere equo e sostenibile.

In conseguenza della crisi determinata dalla pandemia da Covid-19, un impulso fondamentale ad una ripresa sostenibile dell'economia italiana nel segno della transizione ecologica è quindi venuto dal **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** il quale delinea un pacchetto completo e coerente di riforme e investimenti, necessario per accedere alle ingenti risorse finanziarie messe a disposizione all'UE con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility - RRF), perno della strategia di ripresa post-pandemica finanziata tramite il programma Next Generation EU (NGEU). Nell'ambito del Piano, il 43% del totale delle risorse previste è destinato alla [missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica"](#) (a cui sono assegnati circa 70 miliardi di euro) e alla [missione 3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile"](#) (a cui sono destinati 31,5 miliardi di euro).

Il PNRR prevede in particolare misure in materia di territorio (quali quelle per la realizzazione di un sistema di monitoraggio e previsione che consenta di individuare e prevedere i rischi sul territorio e per il finanziamento di interventi per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico), di tutela e valorizzazione delle risorse idriche (come, ad esempio, gli investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico), di tutela delle aree protette e della biodiversità marina, di bonifica dei siti orfani e di economia circolare, tra le quali si segnalano gli investimenti per la realizzazione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti e l'ammodernamento degli impianti esistenti e l'adozione di una nuova strategia nazionale per l'economia circolare.

Alle misure del PNRR in materia di transizione ecologica si agganciano, in una linea di continuità, gli obiettivi perseguiti dal **Piano per la transizione ecologica** - adottato ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 22/2021 - che si articolano nelle seguenti 8 aree di intervento: 1) decarbonizzazione (con il rispetto

dell'impegno europeo di "net zero" al 2050); 2) mobilità sostenibile; 3) miglioramento della qualità dell'aria; 4) contrasto al consumo di suolo e al dissesto idrogeologico; 5) risorse idriche e relative infrastrutture; 6) biodiversità; 7) tutela del mare; 8) promozione dell'economia circolare.

Una delle dimensioni in cui si misura di più la trasversalità della transizione ecologica come obiettivo sistemico è quella dell'**economia circolare**. In tale ambito meritano di essere segnalate le disposizioni contenute nei decreti legislativi nn. 116, 118, 119 e 121 del 2021 con i quali il Governo ha recepito le nuove direttive europee in materia di rifiuti e discariche. Un particolare rilievo a tal fine assumono inoltre gli investimenti previsti dal PNRR per la realizzazione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti e l'ammmodernamento degli impianti esistenti, quantificati in 1,5 miliardi di euro, mentre tra le riforme in materia il PNRR ha previsto la nuova **Strategia nazionale per l'economia circolare** e il **Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (PNGR)** (quest'ultimo adottato a luglio 2022). Tali interventi sono finalizzati a consentire il raggiungimento nei prossimi anni degli obiettivi definiti in ambito europeo - ossia il riciclaggio entro il 2025 per almeno il 55% dei rifiuti urbani (60% entro il 2030 e 65% entro il 2035), la riduzione dello smaltimento in discarica, che dovrà scendere al 10% entro il 2035, e il riciclaggio del 65% degli imballaggi entro il 2025 e del 70% entro il 2030.

In tema di lotta ai **cambiamenti climatici**, un importante intervento normativo operato nel corso della XVIII legislatura è stato rappresentato dal c.d. decreto clima (D.L. n. 111/2019). Degna di nota anche l'adozione definitiva del **Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC)** che ha recepito le novità contenute nel citato D.L. 111/2019. Più in generale, il nuovo livello di ambizione nel contrasto all'emergenza climatica definito in ambito europeo e recepito a livello nazionale fornisce l'inquadramento strategico per l'evoluzione del sistema programmatico e normativo. Il PNRR prefigura infatti un futuro aggiornamento del PNIEC e della Strategia di lungo termine per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, per riflettere i mutamenti nel frattempo intervenuti, con il pacchetto normativo "Fit for 55", nella definizione degli obiettivi vincolanti di riduzione delle emissioni in sede europea, che prevedono ora (a seguito dell'approvazione del **Regolamento (UE) 2021/1119** del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021) il raggiungimento della **neutralità climatica nell'UE entro il 2050**, come contributo al contenimento dell'incremento delle temperature previsto dall'accordo di Parigi, nonché la riduzione interna netta delle emissioni di gas-serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030.

In tema di **tutela e gestione delle acque**, l'attività parlamentare svolta

nella XVIII legislatura ha riguardato principalmente un pacchetto di norme per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne, che hanno condotto all'approvazione della legge n. 60/2022 (cd. [legge salvamare](#)). Tale legge si propone di contribuire al risanamento dell'ecosistema marino e alla promozione dell'economia circolare, nonché alla sensibilizzazione della collettività per la diffusione di modelli comportamentali virtuosi rivolti alla prevenzione del fenomeno dell'abbandono dei rifiuti in mare e nelle acque di fiumi, laghi e lagune. Tra i principali interventi normativi adottati in materia si ricordano, inoltre, quelli relativi al Piano nazionale di interventi nel settore idrico e la gestione commissariale per il coordinamento e la realizzazione degli interventi funzionali a garantire il superamento del contenzioso europeo in materia di acque reflue. Sempre in tema di tutela e gestione delle acque, i recenti fenomeni di siccità che hanno colpito il nostro Paese nell'estate del 2022 hanno indotto Governo e Parlamento a rafforzare gli strumenti ordinamentali preposti ad affrontare le emergenze idriche introducendo nel Codice della protezione civile, con il D.L. 115/2022, la possibilità di dichiarazioni dello stato di emergenza di rilievo nazionale derivante da deficit idrico anche di tipo preventivo, qualora cioè, sulla base delle informazioni e dei dati, anche climatologici, disponibili, sia possibile prevedere che lo scenario in atto possa evolvere in una condizione emergenziale.

Uno dei filoni principali delle politiche pubbliche in materia ambientale, in ragione delle condizioni di fragilità cui è ripetutamente sottoposto il territorio italiano, è rappresentato dalla **messa in sicurezza delle aree a rischio di dissesto idrogeologico**, che infatti costituisce una delle fondamentali aree di intervento del PNRR. Nella XVIII legislatura è stata modificata la governance del settore e, anche in conseguenza del moltiplicarsi di eventi alluvionali che negli ultimi anni hanno interessato diverse parti del territorio nazionale, sono stati adottati diversi interventi normativi ad opera delle leggi di bilancio finalizzati, in particolare, a stanziare risorse fino al 2034 per la messa in sicurezza di edifici e territorio. Nella più generale ottica delle azioni per il contrasto al cambiamento climatico, un ruolo centrale in tale prospettiva è ora ricoperto dalle [misure previste dal PNRR in materia di territorio](#), tra le quali si ricordano gli investimenti per la realizzazione di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione che consenta di individuare e prevedere i rischi sul territorio (per un importo di circa 500 milioni di euro), il finanziamento di interventi per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico (per un importo di circa 2,5 miliardi di euro), e gli interventi per la resilienza e la valorizzazione del territorio, nonché per l'efficienza energetica dei Comuni (per un importo di 6 miliardi di euro).

Per quanto riguarda, infine, le politiche per i territori colpiti da **eventi sismici**, nella XVIII legislatura sono stati adottati numerosi interventi a favore delle popolazioni e dei territori delle regioni dell'Italia centrale interessate dal sisma verificatosi a far data dal 24 agosto 2016, nonché varie misure per favorire la ripresa e il rilancio dei territori colpiti da altri eventi sismici. Resta peraltro non ancora soddisfatta l'esigenza – cui cercavano di rispondere alcune iniziative legislative presentate nella XVIII legislatura (tra le quali un disegno di legge delega del Governo, deliberato dal Consiglio dei ministri ma mai presentato alle Camere in conseguenza del sopravvenuto scioglimento anticipato) – di porre mano ad un complessivo riordino normativo in materia di procedure per la ricostruzione nei territori colpiti da eventi sismici, al fine di superare la disomogeneità e la frammentazione dell'attuale quadro normativo caratterizzato da discipline di volta in volta adottate, spesso con provvedimenti d'urgenza, in occasione dei vari eventi sismici verificatisi negli ultimi anni.



## Autonomie territoriali e finanza locale

### Assetto ordinamentale

Nel corso della XVIII legislatura l'[assetto regionale dello Stato](#) - oltre ad essere anch'esso coinvolto dall'emergenza COVID-19, per la quale si rinvia all'apposita area - è stato interessato dal percorso di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sul riconoscimento di maggiori forme di autonomia alle Regioni a statuto ordinario, a seguito delle iniziative intraprese da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel 2017. Dopo aver sottoscritto tre accordi preliminari con il Governo Gentiloni a febbraio 2018, su richiesta delle tre regioni, il negoziato è proseguito ampliando il quadro delle materie da trasferire rispetto a quello originariamente previsto. Nell'ambito del governo Conte I, nella riunione del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2019 il Ministro per gli affari regionali *pro tempore* ha condiviso tre bozze di intesa con Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. Successivamente, nell'ambito del governo Conte II, è maturato invece l'orientamento di far precedere la stipula delle intese dall'approvazione di una "legge quadro" di attuazione dell'articolo 116, terzo comma e tale provvedimento è stato indicato, a partire dalla Nota di aggiornamento al DEF 2020, come collegato alla manovra di finanza pubblica. Tale orientamento è stato ribadito dal successivo governo Draghi. Tuttavia il disegno di legge non è giunto, prima della conclusione della Legislatura, alla deliberazione del Consiglio dei ministri.

Su questi temi la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha svolto un'indagine conoscitiva giungendo all'approvazione, nella seduta del 12 luglio 2022, di un documento conclusivo.

Per quanto riguarda gli [enti locali](#), la legge n. 35 del 2022 è intervenuta sul testo unico degli enti locali (de-

### Temi:

- Le Regioni
- La finanza regionale
- Città metropolitane e province
- Comuni e finanza comunale
- Dissesto e procedura di riequilibrio finanziario degli Enti locali
- Federalismo fiscale
- Servizi pubblici locali
- Sicurezza urbana e Polizia locale
- Il sostegno agli Enti territoriali in relazione all'emergenza COVID-19

creto legislativo n. 267 del 2000) in materia in particolare di terzo mandato dei sindaci (il divieto di terzo mandato scatta per i comuni al di sopra di 5.000 abitanti e non più fino a 3.000) e di controllo di gestione dei piccoli comuni. La legge di bilancio 2022 (L. n. 234 del 2021) ha poi previsto l'incremento dell'indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci dei comuni delle regioni a statuto ordinario. La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 reca una delega al Governo per una organica riforma della disciplina dei servizi pubblici locali, caratterizzata da un quadro normativo stratificato e complesso. Con riferimento alle città metropolitane, da segnalare invece la sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2021 che ha espresso un monito al legislatore sul sistema di elezione dei loro organi.

### **Finanza territoriale**

Per quanto concerne la finanza territoriale, gli interventi normativi si sono dispiegati entro la nuova cornice della regola costituzionale del pareggio di bilancio, introdotto dalla legge costituzionale n.1 del 2012.

In linea generale, il percorso attuativo della legge delega sul **federalismo fiscale** è stato implementato solo parzialmente, anche a causa dei mutamenti intervenuti nel quadro istituzionale della finanza locale, riconducibili principalmente all'aggravarsi della crisi economico-finanziaria e alla conseguente necessità di una maggior centralizzazione delle decisioni di entrata e di spesa. Dopo una lunga fase di espansione dell'autonomia finanziaria, infatti, il sistema delle entrate degli enti territoriali è stato caratterizzato da interventi volti a incrementare il ruolo del coordinamento e della finanza derivata, con una nuova espansione dei trasferimenti e di forme di entrata direttamente regolate dal centro.

È stata innovata la disciplina dell'equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali, superando la regola, introdotta in via definitiva nel 2017, secondo cui il bilancio è in equilibrio quando presenta un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Le regioni a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali a partire dal 2019, le regioni ordinarie a partire dal 2020, possono pertanto utilizzare in modo pieno il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa ai fini dell'equilibrio di bilancio per cui già in fase previsionale, il vincolo di finanza pubblica coinciderà con gli equilibri ordinari, secondo la disciplina contabile armonizzata (di cui al **D.Lgs. 118/2011**) e le disposizioni del TUEL (**D.Lgs. 267/2000**), senza l'ulteriore limite fissato dal saldo finale di competenza non negativo.

Per quanto concerne la **finanza regionale**, gli interventi legislativi sono

stati principalmente indirizzati alla determinazione del **concorso degli enti alla finanza pubblica** e, negli ultimi due anni, al sostegno del comparto a seguito dell'emergenza sanitaria causata dalla pandemia da Covid-19. Limitati, invece, sono stati gli interventi sul versante delle entrate, soprattutto per le regioni a statuto ordinario, per le quali è ancora rinviata l'attuazione del federalismo fiscale. L'attuazione del nuovo regime delineato per la fiscalità regionale dalla legge sul **federalismo fiscale**, che rimette a entrate di tipo tributario regionali il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materie di competenza, è stata rinviata più volte (ed è attualmente prevista a decorrere dal 2023). A tale riguardo il PNRR prevede che l'attuazione del federalismo fiscale regionale debba essere completata entro il primo semestre del 2026, fissando entro dicembre 2023 l'individuazione dei trasferimenti dello Stato alle regioni a statuto ordinario che saranno fiscalizzati mediante incremento delle aliquote dei tributi o misure alternative da individuare.

Il contributo alla finanza pubblica delle **regioni a statuto speciale** è stato determinato dalla legge in attuazione di **nuovi accordi bilaterali**, stipulati dallo Stato con le regioni Valle d'Aosta, Sicilia, Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Trentino Alto Adige.

Per quanto attiene alla **finanza comunale**, nel corso della XVIII legislatura si è intervenuti più volte sulla **fiscalità dei comuni**. La legge di bilancio 2020 ha definito una complessiva riforma dell'assetto dell'**imposizione immobiliare**, con l'unificazione delle due prelevanti forme di prelievo (l'Imposta comunale sugli immobili, IMU e il Tributo per i servizi indivisibili - TASI). Sono state, inoltre, significativamente modificate la disciplina della TARI e complessivamente riformata la **riscossione degli enti locali**, con particolare riferimento agli strumenti per l'esercizio della potestà impositiva, fermo restando l'attuale assetto dei soggetti abilitati alla riscossione delle entrate locali.

Il settore comunale è stato altresì caratterizzato da frequenti modifiche della disciplina di alimentazione e di riparto del **Fondo di solidarietà comunale**, strumento finalizzato ad assicurare un'equa distribuzione delle risorse ai comuni, con funzioni sia di compensazione delle risorse storiche che di perequazione, in un'ottica di **progressivo abbandono del criterio della spesa storica**. L'applicazione di criteri di riparto di tipo perequativo nella distribuzione delle risorse del Fondo, basati sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni *standard*, ha preso avvio nel 2015 con l'assegnazione di quote progressivamente crescenti del Fondo. A seguito di ripetuti interventi volti a rinviare nel tempo il percorso di incremento dell'incidenza del criterio perequativo, il raggiungimento del 100% della perequazione, inizialmente previsto nell'anno 2021, è stato posticipato all'**anno 2030**.

Per quanto attiene alla **fiscalità provinciale e delle città metropolitane**, dopo l'esito negativo del *referendum* costituzionale del 2016 sull'abolizione delle province sono state previste misure straordinarie volte a garantire il sostegno finanziario necessario per l'**esercizio delle funzioni fondamentali**. Con le leggi di bilancio per il 2021 e 2022 è stato definito un nuovo assetto finanziario per il comparto delle province e delle città metropolitane, coerente con il disegno del federalismo fiscale, che prevede la costituzione di **due fondi unici**, uno per le province e l'altro per le città metropolitane, in cui confluiscono le risorse del precedente Fondo sperimentale di riequilibrio e i contributi straordinari finora erogati. Il nuovo sistema di finanziamento, entrato a regime nel 2022, prevede un meccanismo di perequazione nel riparto delle risorse dei fondi che tenga progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali, secondo un modello analogo a quello applicato per i comuni, con il progressivo abbandono dei criteri storici di attribuzione delle risorse.

L'assetto normativo della finanza territoriale ha subito il contraccolpo della **crisi innescata dalla pandemia da Covid-19** e, successivamente, dall'incremento dei prezzi energetici. La situazione determinata dall'emergenza epidemiologica ha determinato la necessità di assicurare un adeguato **sostegno finanziario agli enti territoriali**, soprattutto a fronte della perdita di gettito da entrate proprie. Le risorse necessarie sono state reperite attraverso ripetuti interventi normativi d'urgenza, quasi sempre finanziati mediante **scostamenti di bilancio** autorizzati dal Parlamento. Tra di essi si segnala, in particolare, il decreto-legge n. 34/2020, che ha istituito il **Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali** e delle regioni, più volte rifinanziato, al fine di assicurare a comuni, province e città metropolitane le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali in relazione alla perdita di gettito.

Specifici interventi hanno riguardato anche il **prelievo fiscale degli enti territoriali**, sotto forma di rimodulazione delle scadenze degli adempimenti o loro posticipo.

Nell'ambito del processo di **attuazione del PNRR**, la normativa sulla **governance del Piano** qualifica le Regioni, le Province autonome e gli enti locali come soggetti attuatori del Piano, insieme con le amministrazioni centrali dello Stato. Nella prima **Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, presentata al Parlamento il 23 dicembre 2021, il Governo ha stimato che circa il **36 per cento delle risorse del PNRR saranno affidate a amministrazioni locali**. Si tratta di un ammontare di risorse pari a 66,4 miliardi di euro, se si considera il PNRR in senso stretto; la

cifra sale a circa 80 miliardi di euro considerando anche il [Piano nazionale per gli investimenti complementari](#).



## Banche e mercati finanziari

Nel corso della XVIII legislatura nel settore bancario, assicurativo e finanziario l'attività legislativa si è in una prima fase concentrata nella definizione delle problematiche, emerse nella legislatura precedente, riguardanti la crisi del settore bancario e la riforma dello stesso. Nella seconda parte della legislatura l'azione regolatrice ha toccato tematiche più eterogenee, in parte connesse al recepimento della normativa europea e in parte alla legislazione legata all'emergenza COVID-19. Sono state inoltre introdotte significative modifiche al regime del *golden power*. Sempre nella seconda parte della legislatura sono state concluse una serie di iniziative parlamentari quali la legge n. 220 del 2021 che interviene sulla disciplina in materia di divieto di impiego, stoccaggio, produzione e trasferimento delle mine anti-persona, con specifico riguardo al finanziamento dei soggetti produttori, e l'indagine conoscitiva sui mercati finanziari al servizio della crescita.

Nei primi anni **della XVIII Legislatura, con riferimento al settore bancario** sono quindi, come anticipato, proseguiti gli interventi normativi volti a fronteggiare le difficoltà delle banche italiane nello smaltimento dei crediti deteriorati e, dall'altro lato, che hanno inteso riformare il sistema creditizio nazionale.

Accanto alle predette politiche, il legislatore ha istituito e regolato il Fondo indennizzo risparmiatori, a ristoro del pregiudizio ingiusto subito dai risparmiatori in relazione all'investimento in azioni di banche in crisi e ha disciplinato l'operatività dei servizi bancari in occasione della *Brexit*.

L'attività parlamentare in materia bancaria è stata particolarmente rilevante nella prima parte della legislatura (prima della crisi pandemica), con l'istituzione

### **Temi:**

Società quotate e mercati finanziari

Il settore bancario e assicurativo

Pagamenti e antiriciclaggio

L'Unione bancaria e dei mercati dei capitali

Fintech

di due commissioni di inchiesta e con l'individuazione delle procedure di *banking dialogue*.

Nella parte conclusiva della legislatura la legge di bilancio 2022 (articolo 1, commi 715-717) ha elevato il limite di partecipazione al capitale della Banca d'Italia dal 3 al 5 per cento, stabilendo uno specifico regime fiscale per i dividendi percepiti nell'esercizio 2022, riferibili alle quote possedute al 31 dicembre 2021 in eccesso rispetto ai precedenti limiti massimi del 3 per cento: ad essi si applica l'aliquota ordinaria IRES del 24 per cento, al lordo dell'addizionale del 3,5 prevista per banche e intermediari finanziari.

A partire da proposte di legge d'iniziativa parlamentare è stata approvata nel corso della legislatura la legge n. 220 del 2021 che interviene sulla disciplina in materia di divieto di impiego, stoccaggio, produzione e trasferimento delle mine anti-persona, nonché sulle norme riguardanti la messa al bando delle munizioni a grappolo, al fine di contrastare il finanziamento di imprese che producono o commercializzano mine anti-persona e munizioni (o submunizioni) a grappolo, cosiddetti cluster, e sanzionare le banche e gli altri soggetti operanti nel settore finanziario che svolgano tali attività.

Allo stesso modo sono continuate nel corso della XVIII legislatura le iniziative conoscitive e di approfondimento sulla materia del *Fintech*. In particolare la materia è stata oggetto di indagine parlamentare anche nel corso dell'[indagine conoscitiva sui mercati finanziari a servizio della crescita](#), che la VI Commissione finanze della Camera ha terminato nel mese di ottobre 2021 (vedi qui il [documento conclusivo](#)).

Il **decreto Crescita** (articolo 36 del decreto-legge n. 34 del 2019) ha introdotto norme volte a creare uno **spazio tecnico-normativo sperimentale e temporaneo** per le imprese del settore finanziario che operano attraverso la tecnologia con una **regolamentazione semplificata, assicurando un livello di protezione adeguata per gli investitori**.

Con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (Serie Generale n. 157 del 2 luglio 2021) del [Decreto ministeriale 30 aprile 2021, n. 100](#) è stata regolamentata la cd *regulatory sandbox*, spazio protetto dedicato alla sperimentazione delle attività di innovazione tecnologica nei settori bancario, finanziario e assicurativo.

Diversi interventi normativi per la regolamentazione del settore sono stati effettuati in sede europea.

Con riferimento alla disciplina di **società quotate e mercati finanziari** le principali linee di intervento del legislatore nel corso della XVIII legislatura sono state influenzate in gran parte, specie nel biennio 2021-2022, dalle contingenze emergenziali, in particolare dalle **conseguenze economiche della pandemia da Covid-19**.

A seguito della crisi economico-sanitaria si è infatti intervenuti sulla disciplina civilistica per semplificare e rendere più spedite le operazioni societarie nel periodo dell'emergenza. Si rinvia al relativo tema per le misure temporaneamente introdotte al fine di fronteggiare la pandemia.

Nel solco di tali contingenze si colloca anche l'istituzione del cd. **Patrimonio Destinato** presso Cassa Depositi e Prestiti, le cui risorse sono destinate all'attuazione di interventi e operazioni di sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo italiano, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il legislatore ha modificato inoltre a più riprese la disciplina dell'esercizio dei poteri speciali del Governo nei settori strategici, cd. **golden power**, ampliandone la portata e precisandone l'operatività.

Sotto un profilo diverso, il legislatore ha adottato specifiche misure per riequilibrare, a favore delle donne, l'accesso agli organi apicali delle società quotate e delle società pubbliche.

Con riferimento al sistema dei pagamenti e alla disciplina antiriciclaggio nel corso della XVIII legislatura sono state adottate numerose norme che vanno a incidere sul **regime di utilizzo del contante**.

Si è prevista in particolare la riduzione a 2.000 euro del limite massimo delle transazioni per le quali è ammesso il pagamento in contanti, prevedendo la riduzione della soglia a 1.000 euro a far data dal 2022, favorendo altresì con vari strumenti di incentivo **l'utilizzo di strumenti tracciabili**. In questa direzione, alcuni provvedimenti sono stati introdotti anche per favorire **l'acquisto, il noleggio e l'utilizzo di strumenti che consentono forme di pagamento elettronico**, altri per dissuadere gli esercenti dal non utilizzare **strumenti di pagamento tracciabili**. Sono state in particolare introdotte specifiche sanzioni in caso di rifiuto di pagamenti con mezzi elettronici da parte di liberi professionisti e commercianti. D'altro canto è stato introdotto un credito d'imposta pari al 100 per cento delle commissioni addebitate per transazioni effettuate con strumenti di pagamento tracciabili a decorrere dal 1° luglio 2021 al 30 giugno 2022 a beneficio di esercenti attività di impresa, arti o professioni. È stata inoltre introdotta dalla legge di bilancio 2020 la disciplina del cosiddetto *cashback* che consentiva ai consumatori che acquistassero beni e servizi con strumenti di pagamento elettronici di ottenere un **rimborso** in denaro di parte delle somme spese. La legge di bilancio 2022 ha disposto la conclusione di questo programma.

Sotto il profilo dell'antiriciclaggio, oltre al recepimento di diverse disposizioni dell'Unione europea, sono stati adottate, specialmente nella parte finale della legislatura, alcune misure di semplificazione procedurale.



## Cittadinanza e immigrazione

In materia di cittadinanza, nel corso della XVIII Legislatura, la Commissione affari costituzionali della Camera ha approvato un testo unificato di più proposte di legge di iniziativa parlamentare; il testo favorisce **l'acquisizione della cittadinanza per i minori stranieri**, nati o entrati in Italia nei primi anni di vita e che hanno compiuto gli studi nel nostro Paese (A.C. 105-A). Giunto in Assemblea, l'esame non ha concluso il proprio iter entro lo scioglimento delle Camere.

Sono state invece approvate dal Parlamento nel corso della legislatura singole modifiche ed integrazioni alle norme che disciplinano la cittadinanza. Dapprima, il **D.L. 113 del 2018** è intervenuto in materia di acquisizione e revoca della cittadinanza: tra le novità principali è stata introdotta la revoca della cittadinanza in caso di condanna definitiva per taluni gravi delitti. Si è previsto inoltre l'aumento del contributo richiesto per le istanze e gli altri atti relativi alla cittadinanza. Il successivo **D.L. 130 del 2020** ha modificato i termini entro cui devono concludersi i procedimenti per l'acquisto della cittadinanza per matrimonio e per concessione di legge, stabilendoli in massimo 36 mesi. La **sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 2022** infine è intervenuta sui requisiti di acquisto della cittadinanza per matrimonio.

In materia di immigrazione e di diritto d'asilo, invece, è dapprima intervenuto il governo Conte I con i **decreti-legge n. 113 del 2018 e n. 53 del 2019** (cd. DL sicurezza 1 e 2). I due provvedimenti hanno affrontato numerosi aspetti: condizioni della protezione internazionale (con, tra gli altri interventi, la sostituzione del permesso di soggiorno per motivi umanitari con permessi di sog-

### Temi:

Immigrazione

Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio

Cittadinanza

giorno “speciali” ricondotti a specifiche fattispecie), accoglienza dei migranti e contrasto all'immigrazione clandestina (con, tra gli altri interventi, il prolungamento da 90 a 180 giorni del periodo massimo di trattenimento dello straniero nei centri di permanenza per i rimpatri, CPR, e la sostituzione dello SPRAR, Sistema di Protezione per Richiedenti Asile e Rifugiati con il SIPROIMI, Sistema di Protezione per Titolari di Protezione Internazionale e per Minori non accompagnati al quale però non avevano accesso i richiedenti protezione internazionale), controllo alle frontiere (con la previsione della possibilità, con decreto del Ministro dell'interno, di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale per motivi di ordine e sicurezza pubblica e per violazioni della Convenzione sul diritto del mare di Montego Bay connesse alla violazione delle norme sull'immigrazione vigenti nonché con l'introduzione delle sanzioni pecuniaria da 150000 euro a 1 milione di euro e sanzione accessoria di confisca della nave).

La disciplina recata dai due provvedimenti è stata successivamente modificata dal governo Conte II, con il **decreto n. 130 del 2020** (tra gli interventi, si è specificato che il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno non possono essere disposti in presenza di rischi di violazione di norme costituzionali o internazionali; si è riportato a 90 giorni il periodo massimo di permanenza nei CPR e si sono ridotte le sanzioni per la violazione del divieto di transito o sosta delle navi, facendo comunque salve le operazioni di soccorso effettuate nel rispetto delle indicazioni delle competenti autorità; è stata soppressa la possibilità di vietare l'ingresso; il SIPROIMI è stato sostituito con il sistema di accoglienza e integrazione, SAI, al quale tornano ad avere possibilità di accesso anche i richiedenti protezione internazionale).

Nel corso della Legislatura i **decreti-legge n. 34 del 2020 e n. 73 del 2022** sono poi intervenuti in materia di emersione del lavoro irregolare e di agevolazioni per il nulla osta al lavoro per i lavoratori stranieri.

Nello stesso periodo, sono state inoltre avviate, senza essere concluse, due proposte di legge in materia di immigrazione: A.C. 13, di iniziativa popolare, di riforma complessiva della disciplina e C. 3200, approvata dalla sola Camera, di iniziativa parlamentare, che include il reato di matrimonio forzato nell'elenco dei reati che prevedono il rilascio allo straniero del permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica.

Infine, si sono svolte due indagini conoscitive: una in materia di [immigrazione, diritto di asilo e gestione dei flussi](#) presso la I Commissione della Camera dei deputati e una sulla [gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen](#), presso il Comitato parlamentare Schengen.

## Costituzione, diritti e libertà

Nel corso della XVIII Legislatura, per la prima volta nella storia repubblicana, è entrata in vigore una revisione costituzionale attinente ai principi fondamentali di cui agli articoli da 1 a 12 della Costituzione. La legge costituzionale n. 1 del 2022, infatti, modifica l'articolo 9 della Costituzione introducendovi il principio della **tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi**, anche nell'interesse delle future generazioni e quello della **tutela degli animali**, nelle forme e nei modi definiti con legge statale. La riforma interviene anche sull'articolo 41, specificando che l'iniziativa economica privata non può recare danno alla salute e all'ambiente e che l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata anche a fini ambientali.

Nel corso della Legislatura sono poi entrate in vigore altre due riforme della Costituzione: la legge costituzionale n. 1 del 2020 che ha **ridotto il numero di parlamentari** da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi e la legge costituzionale n. 1 del 2021 che ha abbassato da 25 a 18 anni l'età per eleggere i componenti del Senato.

Una quarta riforma costituzionale, volta a introdurre nell'articolo 119 della Costituzione il riconoscimento della **peculiarità delle isole** e il principio del superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità, è stata approvata definitivamente dal Parlamento il 28 luglio 2022; tuttavia, poiché l'approvazione in seconda deliberazione al Senato e alla Camera è avvenuta con una maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi dei componenti, risultano ancora pendenti i tre mesi previsti dall'articolo 138 della Costituzione per l'eventuale richiesta di referendum confermativo.

### **Temi:**

Le riforme costituzionali  
 Il dialogo tra Parlamento e Corte costituzionale  
 Sistema elettorale e referendum  
 Status dei parlamentari e dei consiglieri regionali  
 Il riordino delle competenze dei ministeri  
 Parità di genere  
 Diritti umani e contrasto alle discriminazioni  
 Emergenza COVID-19: i profili ordinamentali e i "decreti-legge cornice"  
 Disciplina e trasparenza dei partiti politici e delle fondazioni  
 Conflitti di interessi e attività di rappresentanza di interessi  
 Sicurezza urbana e polizia locale  
 Sicurezza cibernetica  
 Controllo di armi ed esplosivi

Nel corso della legislatura si sono poi registrate modalità innovative di **dialogo tra Parlamento e Corte costituzionale**, in particolare con l'adozione da parte della Corte di ordinanze di incostituzionalità differita (a partire dall'ordinanza n. 207 del 2018) e con la definizione da parte della medesima Corte di condizioni di ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato da singoli parlamentari (a partire dall'ordinanza n. 17 del 2019). Su questi temi i servizi studi di Camera e Senato predispongono una [rassegna trimestrale della giurisprudenza costituzionale](#).

In materia elettorale, la XVIII Legislatura ha **confermato il sistema elettorale misto** previsto dalla legge n. 165 del 2017 (cd. Rosatellum) e che prevede l'attribuzione dei seggi per 3/8 in collegi uninominali con sistema maggioritario a turno unico e per 5/8 in collegi plurinominali con sistema proporzionale con soglie di sbarramento. Con il decreto legislativo n. 177 del 2020 il **numero e la dimensione dei collegi sono stati rideterminati** a seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari (legge costituzionale n. 1 del 2020). Sono state poi introdotte **specifiche disposizioni** in materia di presentazione di curriculum vitae e certificato penale dei candidati (legge n. 3 del 2019), di digitalizzazione del procedimento elettorale (tra le altre cose, possibilità di deposito del contrassegno da parte dei partiti politici anche su supporto digitale e utilizzo della posta elettronica certificata per gli atti di designazione dei rappresentanti di lista e per l'acquisizione dei certificati di iscrizione alle liste elettorali, decreto-legge n. 77 del 2021), di esenzione dall'obbligo di raccolta delle firme (per i partiti e movimenti che fossero costituiti in gruppo parlamentare al 31 dicembre 2021 o che avessero partecipato con determinati risultati alle elezioni politiche 2018 o europee 2019, decreto-legge n. 41 del 2022) e di ineleggibilità dei magistrati (ineleggibilità per i magistrati che prestano servizio, o lo hanno prestato nei tre anni precedenti la data di accettazione della candidatura, presso sedi giudiziarie con competenza ricadente, in tutto o in parte, nella regione nella quale è compresa la circoscrizione elettorale, legge n. 71 del 2022, art. 15).

Per i referendum e le proposte di legge di iniziativa popolare, la legge di bilancio 2021 (L. n. 178 del 2020, art. 1, co. da 341 a 344, come modificato anche dal decreto-legge n. 77 del 2021) ha previsto l'introduzione di una **piattaforma digitale** per la raccolta in modalità digitale - anche mediante SPID, carta di identità elettronica o carta nazionale dei servizi - delle firme necessarie per la presentazione delle richieste di *referendum* popolari abrogativi (art. 75 della Costituzione) e costituzionali (art. 138) nonché per la presentazione delle proposte di legge di iniziativa popolare (art. 71). Alla

data del 3 ottobre 2022, in base a notizie di stampa, Il DPCM attuativo risulta essere stato adottato e in corso di pubblicazione sulla “Gazzetta Ufficiale”; il decreto-legge n. 77 del 2021 ha consentito, nelle more dell'istituzione della piattaforma, che la raccolta possa avvenire anche mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata (come lo SPID), a cui è associato un “riferimento temporale validamente opponibile ai terzi”.

In materia di **status dei parlamentari e dei consiglieri regionali**, un intenso dibattito parlamentare ha riguardato, negli ultimi anni, la riforma dei vitalizi e il trattamento pensionistico degli eletti secondo il metodo contributivo. L'Ufficio di presidenza della Camera è intervenuto su questo tema nei primi mesi della XVIII Legislatura. Analoga decisione è stata successivamente adottata dal Senato. La Legge di bilancio 2019 ha previsto anche da parte delle regioni il ricalcolo, secondo il metodo contributivo, delle prestazioni previdenziali e delle rendite a favore di coloro che sono stati presidente della regione, consigliere regionale o assessore regionale. In conseguenza di tale provvedimento, le regioni sono intervenute in materia, tenendo conto degli indirizzi espressi in Conferenza Stato-Regioni.

Si sono susseguiti inoltre, nel corso della legislatura diversi interventi di **riordino delle attribuzioni dei ministeri**, adottati mediante decreti-legge (DL 86/2018, 104/2019, 1/2020 e 22/2021) spesso in occasione dell'avvio dell'attività dei Governi che si sono succeduti nella legislatura.

Nell'ambito degli interventi di promozione dei diritti e delle libertà fondamentali, particolare attenzione è stata posta negli ultimi anni agli interventi a sostegno del principio della **parità di genere** in tutte le sue forme. In particolare, nella XVIII legislatura l'azione legislativa si è focalizzata, da un lato, sul mondo del lavoro, che è stato oggetto di interventi normativi volti a ridurre il divario di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità. Sono stati inoltre rafforzati gli strumenti di sostegno finalizzati alla creazione e allo sviluppo di imprese a prevalente o totale partecipazione femminile. Una crescente attenzione è stata dedicata alle **misure volte a contrastare la violenza contro le donne**, perseguendo tre obiettivi: prevenire i reati, punire i colpevoli e proteggere le vittime. La centralità delle questioni relative al superamento delle disparità di genere è ribadita anche nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che individua la parità di genere come una delle tre priorità trasversali perseguite in tutte le missioni e stabilisce che l'intero Piano dovrà essere valutato in un'ottica di *gender mainstreaming* (cioè integrando

la prospettiva di genere). Nel corso della legislatura, è inoltre proseguita la sperimentazione per la redazione del bilancio di genere, in sede di rendicontazione del bilancio dello Stato, giunto alla sua quinta edizione, mentre nel 2021 è stata avviata del Servizio studi della Camera dei Deputati, sempre in via sperimentale, l'analisi di impatto di genere quale elemento dei dossier di documentazione sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare all'esame della Camera stessa.

Sul versante dei **diritti umani e della lotta alle discriminazioni**, nel corso della XVIII Legislatura la I Commissione della Camera dei deputati ha esaminato alcune proposte di legge volte ad istituire un organismo nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani con la finalità di dare attuazione alla risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993. Allo stesso tempo, le Commissioni Affari costituzionali e Cultura della Camera dei deputati hanno approvato una risoluzione sul contrasto di fenomeni di odio e razzismo antisemita, nonché iniziative dedicate al ricordo delle persecuzioni subite dal popolo ebraico. Al Senato si è invece costituita la Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza.

Dal punto di vista ordinamentale, anche **l'emergenza COVID-19** ha visto l'adozione di provvedimenti significativi. L'emergenza è stata infatti affrontata, in parallelo al ricorso allo stato di emergenza previsto dal codice di protezione civile (art. 24 del decreto legislativo n. 1 del 2018), attraverso l'elaborazione di specifiche modalità di intervento. In particolare, il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 e, subito dopo, il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 che lo ha sostituito, hanno delineato un modello fondato, da un lato, sulla definizione da parte del decreto-legge del "catalogo" di misure di contenimento dell'epidemia (ivi comprese quelle limitative della libertà di circolazione e delle attività economiche, sociali, culturali e scolastiche) assumibili, rinviando, dall'altro lato, per la loro assunzione in concreto, per periodi di tempo limitati e nel rispetto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza, a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Rispetto a questo sistema, il Parlamento è intervenuto dapprima inserendo nel decreto-legge n. 19 del 2020 la previsione dell'approvazione di atti di indirizzo parlamentari preventivi all'adozione di DPCM. Si è poi avuto (dai decreti-legge n. 83 del 2020 al decreto-legge n. 52 del 2021) un progressivo spostamento alla fonte legislativa della disciplina di contenimento della pandemia in corso. Lo stato di emergenza si è concluso il 31 marzo 2022 e il decreto-legge n. 24 ha disciplinato il suo superamento. La disci-

plina legislativa di contenimento della pandemia da COVID-19 è stata ritenuta conforme alla Corte costituzionale, in particolare con le sentenze n. 37 e n. 198 del 2021.

Con riguardo alla **disciplina dei partiti e delle fondazioni**, con la legge n. 3 del 2019 sono state introdotte misure per la trasparenza dei partiti e dei movimenti politici e delle fondazioni, con particolare riferimento al loro finanziamento. Successivamente sulla materia è intervenuto il D.L. 34/2019, principalmente per ridefinire gli obblighi di trasparenza posti in capo alle fondazioni politiche. Sul fronte della trasparenza e della disciplina dei **conflitti di interessi**, la I Commissione della Camera ha affrontato l'esame di diverse proposte di legge di iniziativa parlamentare volte a modificare la disciplina dei conflitti di interessi attualmente contenuta nella legge 215/2004 pervenendo alla adozione di un testo base. Il testo adottato reca, tra l'altro, misure più stringenti in materia di conflitti di interessi per i titolari di cariche di governo nazionale, regionale e locale. Inoltre, sono stati ampliati i casi di ineleggibilità alla carica di deputato e senatore e di consigliere regionale. L'iter del provvedimento non si è concluso prima della fine della legislatura.

L'Assemblea della Camera ha anche approvato il 12 gennaio 2022 una proposta di legge di iniziativa parlamentare volta a disciplinare l'**attività di lobbying**. La proposta prevede l'istituzione del Registro per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Sempre presso l'Autorità antitrust è istituito un Comitato di sorveglianza sulla trasparenza dei processi decisionali pubblici, cui sono attribuite le funzioni di controllo e di irrogazione delle sanzioni amministrative previste dal testo. Il provvedimento è stato trasmesso al Senato che lo ha esaminato in sede redigente senza pervenire alla sua approvazione.

Sul fronte della sicurezza nazionale, in considerazione dell'accresciuta esposizione alle minacce cibernetiche si è imposta nell'agenda nazionale ed internazionale la necessità di sviluppare, in tempi brevi, idonei e sempre più stringenti meccanismi di tutela. Per questo motivo, la **sicurezza cibernetica** costituisce uno dei principali interventi previsti dal PNRR nell'ambito della trasformazione digitale della P.A. e della digitalizzazione del Paese. In questo ambito, poi, nella XVIII Legislatura è stata recepita la direttiva (UE) 2016/1148 recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione (c.d. direttiva NIS - *Network and Information Security*) per mezzo del decreto legislativo n. 65 del 2018, che detta quindi la cornice legislativa delle misure da adottare per la sicu-

rezza delle reti e dei sistemi informativi ed individua i soggetti competenti per dare attuazione agli obblighi previsti dalla direttiva NIS. Successivamente, è stato adottato il decreto-legge n. 105 del 2019 al fine di assicurare un livello elevato di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, nonché degli enti e degli operatori nazionali, pubblici e privati, attraverso l'istituzione di un perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e la previsione di misure volte a garantire i necessari *standard* di sicurezza rivolti a minimizzare i rischi. Talune modifiche sono state apportate, a tale provvedimento, dal decreto-legge n. 162 del 2019, in materia di proroga dei termini e altre disposizioni sulla pubblica amministrazione. Infine, con il decreto-legge n. 82 del 2021, si è proceduto alla definizione dell'architettura nazionale di *cybersicurezza* e all'istituzione dell'Agenzia per la *cybersicurezza* nazionale, in attuazione di precisi obiettivi del PNRR.

Nella XVIII legislatura sono state anche esaminate alla Camera diverse proposte di legge di iniziativa parlamentare in materia di **sicurezza urbana e riordino della polizia locale**, alcune delle quali abbinate tra loro ai fini dell'esame in I Commissione, il cui iter è stato interrotto a causa dello scioglimento anticipato delle Camere. Si segnala, inoltre, che la legge di bilancio 2021 ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno un fondo, con una dotazione di 20 milioni a decorrere dall'anno 2022, per la definizione degli interventi necessari a dare attuazione alla riforma della polizia locale disposti con appositi provvedimenti normativi. In precedenza, il decreto-legge 113 del 2018 aveva già introdotto diverse disposizioni in materia di sicurezza urbana e di polizia locale, quali il rafforzamento del cd DASPO urbano, l'introduzione del reato di accattonaggio molesto e la configurazione come illecito penale del blocco stradale, in precedenza qualificato come illecito amministrativo.

Da ultimo, sul versante del **controllo delle armi** nella XVIII legislatura è stata definita una nuova disciplina in materia di controllo e detenzione di armi con il decreto legislativo n. 104 del 2018, di attuazione della normativa dell'Unione europea e sono state definite norme per il riordino del Banco nazionale di prova per le armi da fuoco portatili e per le munizioni commerciali (DPR n. 193 del 2020). Ulteriori misure di controllo della circolazione delle armi sono state introdotte dalla legge n. 238 del 2021 (legge europea 2019-2020), la quale ha dato attuazione alle direttive di esecuzione (UE) **n. 2019/68** e **n. 2019/69**, recanti le specifiche tecniche relative rispettivamente alle armi da fuoco ovvero alle armi d'allarme o da segnalazione.

## Cultura, spettacolo, sport

In relazione ai settori della **cultura** e dello **spettacolo**, a decorrere dai primi mesi del 2020, la XVIII legislatura è stata caratterizzata dalla necessità di fronteggiare l'**emergenza sanitaria** derivante dalla diffusione del COVID-19. A tal fine, si sono succeduti una serie di interventi di carattere emergenziale, volti sia a contenere la pandemia che a mitigarne gli effetti e le conseguenze sul piano economico-sociale. In questa prospettiva, sono stati istituiti appositi **fondi** e linee di finanziamento per sostenere non solo i "luoghi" della cultura (cinema, teatri, musei, sale da concerto, ecc.), ma anche gli operatori del settore e le filiere produttive, a cominciare da quella del **libro**. Gli utenti, a fronte del blocco delle attività, si sono visti generalmente accreditare rimborsi in forma di *voucher*. Il *lockdown* ha anche costituito l'occasione per sperimentare e valorizzare forme di fruizione digitale dei beni culturali.

Oltre a tale ampio *corpus* normativo, che rappresenta una parte assai significativa della produzione legislativa della passata legislatura, occorre segnalare ulteriori interventi.

Anzitutto, a livello di *governance* ministeriale, nel 2021, il dicastero culturale è stato coinvolto in un processo di riorganizzazione disposto dal [decreto-legge n. 22 del 2021 \(L. 55/2021\)](#) che, con gli articoli 6 e 7, ha modificato la denominazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo in "**Ministero della cultura**", **sopprimendo le attribuzioni da esso svolte in materia di turismo** e trasferendole al neo istituito "**Ministero del turismo**", con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, compresa la gestione dei residui.

Da menzionare, poi, ulteriori provvedimenti approvati, quali, ad esempio, la [legge n. 15 del 13 febbraio](#)

### Temi:

La diffusione della cultura, la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e la promozione della cultura

Il cinema, l'audiovisivo e lo spettacolo

Gli interventi concernenti gli organismi sportivi e lo sport in Costituzione

Impianti sportivi, eventi sportivi e promozione dello sport

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e la promozione dello sport

Le disposizioni adottate nel mondo della cultura a seguito della pandemia da COVID-19

Le misure adottate a seguito della pandemia nel mondo dello sport

2020, recante “**Disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura**”, la [legge 28 ottobre 2021, n. 164](#), recante l’”Istituzione della **Giornata nazionale dello spettacolo**”, la [legge n. 22 del 9 marzo 2022](#), recante “Disposizioni in materia di **reati contro il patrimonio culturale**” e, sul finire della legislatura, la [legge 15 luglio 2022, n. 106](#), recante “**Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo**”.

Anche il **mondo sportivo, sia amatoriale sia professionistico**, ha subito pesanti interruzioni e limitazioni delle sue attività a causa della pandemia; ciò ha determinato una intensa produzione normativa, sia per la limitazione del contagio che per il sostegno economico agli operatori del settore, con particolare riguardo ai soggetti gestori d’impianti sportivi. Fra i provvedimenti ulteriori da segnalare, poi, si possono menzionare il [decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16](#), che ha disciplinato l’organizzazione e lo svolgimento sia dei Giochi olimpici e paralimpici invernali di Milano-Cortina 2026, sia delle finali ATP di Torino 2021-2025; il [decreto-legge 29 gennaio 2021, n. 5](#), che ha ridisegnato l’organizzazione e funzionamento del CONI; il [decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36](#), che ha operato una ampia riforma in materia di enti sportivi professionistici, dilettantistici e di lavoro sportivo, rispetto al quale, nella fase finale della legislatura, le Camere hanno esaminato anche lo schema di decreto integrativo e correttivo. In questa legislatura, poi, si è discussa la riforma costituzionale volta a introdurre all’interno della Carta il riconoscimento del diritto allo sport; riforma, tuttavia, non andata in porto a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

## Difesa e sicurezza internazionale

Nel corso degli ultimi decenni sono state approvate in Italia alcune fondamentali ed innovative riforme nel campo della **Difesa** che sono da porre in relazione ad altrettanto significativi mutamenti intervenuti nello scenario geo-politico mondiale e tali da imporre una revisione dell'organizzazione e dell'attività delle Forze armate dei Paesi Europei e della NATO, tra cui il nostro.

Nell'ottica di realizzare una maggiore integrazione tra le diverse Forze armate nel 1997 è stata approvata la legge per la **riforma dei vertici militari** ([legge 18 febbraio 1997, n. 25](#)). Nel 1999, la legge 380 ha segnato l'ingresso del **personale femminile nelle forze armate**, mentre nel 2000 l'Arma dei Carabinieri è stata elevata a **rango di quarta Forza Armata**.

A sua volta la [legge n. 331 del 2000](#) ha determinato uno spartiacque nella storia delle forze armate della Repubblica, disponendo la **graduale sostituzione**, al termine di un periodo transitorio, **dei militari in servizio obbligatorio di leva con volontari di truppa** e la progressiva riduzione dell'organico complessivo delle Forze armate a 190.000 unità.

La trasformazione in senso riduttivo dello strumento militare, prevista dalla legge sulla professionalizzazione delle forze armate, è stata ulteriormente rafforzata a partire dal 2012 con l'approvazione della legge delega n. 244 (c.d. "**Legge Di Paola**") e con i successivi decreti legislativi delegati che hanno definito la portata dell'intervento legislativo volto a conseguire, in un arco temporale definito, uno strumento militare di dimensioni più contenute ma maggiormente efficiente e integrato nel contesto dell'unione europea e della Nato.

Nel solco di queste riforme va collocata la [legge 28](#)

### Temi:

Le spese per la difesa nel bilancio dello Stato

Le spese per la difesa in ambito NATO

Le spese per la difesa in ambito UE

La partecipazione italiana alle missioni internazionali

Il personale militare femminile nelle Forze armate

Il rafforzamento della sanità militare

Impiego delle Forze armate nella tutela dell'ordine pubblico

Reclutamento nelle carriere iniziali delle Forze armate e revisione dello strumento militare

Associazioni professionali a carattere sindacale tra militari

Il controllo parlamentare sui programmi di acquisizione di sistemi d'arma

Cessioni di materiali d'armamento alle autorità governative dell'Ucraina

Le Forze Speciali

La transizione ecologica della Difesa

Le iniziative dell'UE in materia di politica di sicurezza e difesa comune

[aprile 2022, n. 46](#), approvata sul finire della XVIII legislatura, che riconosce e disciplina per la prima volta nell'ordinamento giuridico italiano l'**esercizio della libertà sindacale del personale militare**.

Il cammino parlamentare che nella XVIII legislatura ha condotto all'approvazione di questa rilevante normativa trae origine dalla [sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 2018](#) con la quale la Consulta, innovando il proprio precedente orientamento giurisprudenziale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'[art. 1475, comma 2, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66](#) (Codice dell'ordinamento militare) in quanto prevedeva che i militari non potessero "costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali", invece di prevedere che i militari potessero "costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge", fermo restando "il divieto di aderire ad altre associazioni sindacali".

Altrettanto significativa è la [legge n. 119 del 2022](#), anch'essa approvata sul finire della XVIII legislatura, che ha **prorogato al 2034 il termine per la riduzione** delle dotazioni organiche complessive delle Forze armate a 150.000 unità, prevista dalla richiamata [legge n. 244 del 2012](#).

Il provvedimento è intervenuto, inoltre, sul [reclutamento nelle carriere iniziali delle forze armate](#) delineando un percorso professionale finalizzato, tra l'altro, a ridurre i tempi necessari per il passaggio nei ruoli del servizio permanente. La [legge n. 119 del 2022](#) ha previsto anche una **delega al Governo** finalizzata ad **incrementare le dotazioni** organiche complessive di **personale militare altamente specializzato** nei settori tecnico-logistici e sanitario, ad istituire una **riserva ausiliaria dello Stato** e riformare la sanità militare. Viene, altresì, contemplata la possibilità di intervenire con misure di flessibilità nelle dotazioni delle singole forze armate in relazione alle differenti esigenze operative. La legge prevede che la delega venga attuata dal Governo

entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge (28/08/2022) ed i relativi schemi di decreto dovranno essere trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti **ai fini dell'espressione del relativo parere.**

Per quanto concerne, poi, **l'impiego di personale militare nella tutela dell'ordine pubblico** la natura straordinaria che ha connotato il lancio dell'operazione "**Strade sicure**" nel 2008 ha da tempo lasciato il posto a un dispositivo più strutturato e continuativo. A seguito dell'insorgere dell'**emergenza COVID-19** i militari impegnati nell'operazione "Strade sicure" sono stati chiamati a svolgere, oltre ai tradizionali compiti assegnati al dispositivo, anche una serie di attività volte a fronteggiare il diffondersi del virus.

In considerazione di questi nuovi compiti il dispositivo è stato più volte incrementato attraverso i diversi provvedimenti d'urgenza adottati nella XVIII legislatura dal Governo per fronteggiare l'emergenza pandemica.

Sul fronte internazionale, successivamente all'aggressione militare da parte della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina del 24 febbraio scorso il Governo ha autorizzato, fino al 31 dicembre 2022, previo atto di indirizzo delle Camere, la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina (Cfr. il tema "Cessioni di materiali d'armamento alle autorità governative dell'Ucraina").

Lo scorso 1° marzo **la Camera**, a conclusione delle comunicazioni sugli sviluppi del conflitto tra Russia e Ucraina, rese dal Presidente del Consiglio, ha approvato, la risoluzione [6-00207](#) il cui punto 3 impegna il Governo ad assicurare sostegno al popolo ucraino, con azioni di assistenza umanitaria e finanziaria e - tenendo informato il Parlamento e in coordinamento con altri paesi europei e alleati - con la cessione di apparati e strumenti militari per la difesa.

Ad oggi sono stati adottati **quattro decreti interministeriali** concernenti l'invio di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle autorità governative dell'Ucraina. Gli allegati contenenti il dettaglio delle forniture, a titolo gratuito, sono stati considerati "documenti classificati".

Lo scorso 4 ottobre il Ministro della Difesa Guerini ha riferito al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir) in merito al contenuto del quinto decreto interministeriale, in corso di pubblicazione.

Per quanto concerne, poi, la partecipazione del personale militare italiano al potenziamento dei dispositivi NATO sul fianco est dell'Alleanza il Parlamento ha autorizzato la partecipazione dell'Italia alla nuova missione nell'area sud-est dell'Alleanza, con 1.000 unità di personale, da modulare

tra Bulgaria e Ungheria e 380 mezzi (cfr. il tema “La partecipazione italiana alle missioni internazionali”).

Da ultimo, nella **seduta del 22 giugno** il Presidente del Consiglio ha reso comunicazioni alla Camera in vista del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2022. Al termine della discussione la Camera ha approvato **la risoluzione n. 6-00224**, con la quale si impegna, tra l'altro, il Governo a continuare a garantire, secondo quanto precisato da decreto-legge n.14 del 2022, il **necessario ed ampio coinvolgimento delle Camere** con le modalità ivi previste, in occasione dei più rilevanti summit internazionali riguardanti la guerra in Ucraina e le misure di sostegno alle istituzioni ucraine, ivi comprese le cessioni di forniture militari.

In generale, la **partecipazione delle forze armate italiane a missioni militari all'estero** ha assunto nel tempo una considerevole importanza, sia in considerazione del notevole incremento delle operazioni che hanno visto impegnati contingenti militari italiani, sia sotto il profilo del maggior impiego di uomini e di mezzi, connesso alla più complessa articolazione degli interventi ai quali l'Italia partecipa. A sua volta il contributo italiano alle missioni internazionali è mutato in maniera significativa nel corso degli ultimi decenni, passando da semplici operazioni di intervento umanitario, attraverso l'invio di osservatori internazionali, a missioni di mantenimento della pace (*peace keeping*), di formazione della pace e prevenzione dei conflitti (*peace making*), di costruzione della pace (*peace building*), fino ad arrivare a missioni di spiegamento di una forza di pace (*peace enforcement*). Sotto il profilo della loro durata, si tratta di operazioni di portata assai variabile, in quanto si va da missioni esauritesi nel lasso di tempo di qualche mese, ad altre, invece, che arrivano a coprire un notevole arco temporale.

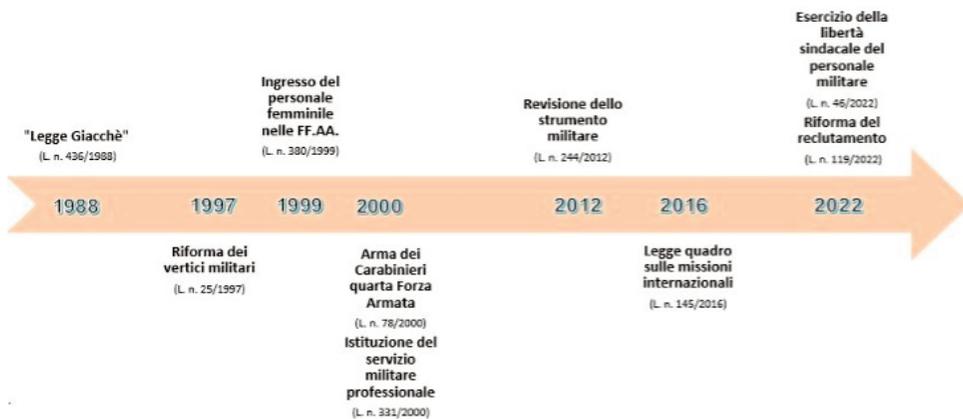
Per quanto riguarda il 2022 il Parlamento ha autorizzato la partecipazione di **oltre 12 mila unità di personale militare** a operazioni internazionali fuori dai confini nazionali. Il **maggior numero di missioni** è presente nel continente africano, ma con riferimento alla **consistenza numerica** delle unità impiegate nei diversi teatri operativi, il maggior numero di militari autorizzato è in Europa.

L'autorizzazione parlamentare è stata disposta ai sensi della **legge n. 145 del 2016**, approvata sul finire della XVII legislatura, che ha assegnato al Parlamento un ruolo centrale nella fase relativa all'invio di personale militare nei diversi teatri operativi.

Con riferimento, infine, al **controllo parlamentare sui programmi di ac-**

**quisizione dei sistemi d'arma** la “legge Giacchè” (legge 4 ottobre 1988, n. 436) ha assicurato una più profonda condivisione delle responsabilità tra Governo e Parlamento per l'adeguamento dei sistemi e delle dotazioni dei militari disponendo che vengano trasmessi alle Camere, ai fini dell'espressione del **parere delle Commissioni competenti**, gli schemi di decreto concernenti i programmi finanziati attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio che non siano riferiti al mero mantenimento delle dotazioni o al ripianamento delle **scorte**. Nel corso della XVIII legislatura il Governo ha presentato alle Camere, ai fini dell'espressione del prescritto parere parlamentare, **82 schemi di decreto**, di cui due ritirati.

Nel grafico sottostante si riportano le principali leggi di riforma che hanno interessato il settore della difesa:





## Edilizia, urbanistica ed opere pubbliche

Nel corso della XVIII legislatura si sono consolidati alcuni indirizzi di riforma dei settori dell'edilizia e delle opere pubbliche rivolti a perseguire finalità di rilancio dell'attività edilizia e dello sviluppo infrastrutturale e promozione della sostenibilità dei territori urbani.

Gli indirizzi affermatasi in tema di opere pubbliche hanno perseguito l'obiettivo di una semplificazione del quadro normativo in materia di contratti pubblici che favorisca il **rilancio dello sviluppo infrastrutturale del Paese**, in particolare con l'utilizzo delle ingenti risorse messe a disposizione dell'Italia dal programma Next Generation EU.

Quanto all'attività edilizia, le misure legislative adottate, in attesa di un riordino complessivo della disciplina degli strumenti di pianificazione urbanistica, rispondono, in particolare, alle esigenze di **contenimento del consumo di suolo** (fino al suo azzeramento in coerenza con l'obiettivo dell'Unione europea di raggiungere un consumo netto di suolo pari a zero per il 2050), di **promozione delle politiche di rigenerazione urbana** e di **recupero ed efficientamento energetico e anti-sismico del patrimonio edilizio esistente**.

Anche alla luce delle criticità emerse nell'esperienza applicativa, si è così avviato un **processo di ripensamento e revisione del Codice dei contratti pubblici** (D.Lgs. n. 50/2016), ispirato alla necessità di una semplificazione della disciplina idonea a favorire il rilancio del settore delle opere pubbliche. In tale direzione si sono mosse dapprima le modifiche al Codice introdotte con il **D.L. n. 32/2019** (c.d. decreto sblocca cantieri), che ha, tra l'altro, previsto la possibilità della nomina di **commissari straordinari per gli interventi**

### Temi:

Contratti pubblici

Edilizia

Urbanistica e rigenerazione urbana

Politiche abitative

**infrastrutturali** di particolare complessità o rilevanza e sancito il **ritorno ad un regolamento “unico”** di esecuzione ed attuazione del Codice (peraltro non ancora emanato) in luogo delle linee guida dell'ANAC.

Ulteriori misure di semplificazione in materia di contratti pubblici sono state poi adottate per l'emergenza COVID-19 e, quindi, in modo più complessivo, con il [D.L. n. 76/2020](#) (c.d. decreto semplificazioni 1), il quale ha tra l'altro disposto semplificazioni in materia di procedure relative all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia, ai fini dell'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo dell'emergenza da Covid-19.

È intervenuto, successivamente, con misure di più ampio respiro legate all'attuazione del PNRR, il [D.L. n. 77/2021](#) (c.d. decreto semplificazioni 2), con il quale sono state introdotte **semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC** (con la previsione, tra l'altro, di un maggior utilizzo della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara), e sono state apportate **modifiche alla disciplina del subappalto** (art. 105 del Codice dei contratti pubblici) che - anticipando la riforma complessiva del Codice da effettuare in attuazione degli impegni assunti con il PNRR (v. *infra*) - hanno eliminato, a decorrere dal 1° novembre 2021, il limite del 30% ed affidato alle stazioni appaltanti il compito di indicare nei documenti di gara, previa adeguata motivazione, le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario. Ulteriori misure previste dal D.L. n. 77/2021 riguardano la **riduzione delle stazioni appaltanti** per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, e la proroga fino all'anno 2023 della sospensione del divieto di “appalto integrato” e della sospensione dell'obbligo di indicazione della terna di subappaltatori.

La **riforma complessiva del quadro legislativo in materia di contratti pubblici prevista dal PNRR** sarà chiamata ad intervenire, dunque, a completamento e integrazione dei richiamati interventi di riforma più puntuali sopra elencati, innestandosi in un contesto normativo già profondamente mutato rispetto all'inizio della XVIII legislatura. A tal fine, in attuazione del target previsto dal PNRR, è stata approvata la [L. n. 78/2022](#) (recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici”). In coerenza con il **target previsto dal PNRR entro marzo 2023**, la delega legislativa (con l'emanazione di uno o più decreti legislativi) dovrà essere esercitata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega. La L. n. 78/2022, inoltre, autorizza l'emanazione di decreti legislativi correttivi o integrativi da adottare entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi principali, con la stessa procedura e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi. Sempre il PNRR prevede, infine, l'ulteriore target, da conseguire entro giugno 2023, riferito all'entrata in vigore di tutte le leggi, regolamenti

e provvedimenti attuativi (anche di diritto privato) per la revisione del sistema degli appalti pubblici.

Il tema della revisione della disciplina dei contratti pubblici intercetta in modo determinante le politiche in materia di **infrastrutture strategiche e prioritarie**, per le quali risulta ancora in corso la transizione dalla vecchia alla nuova disciplina della programmazione, per il momento ancora affidata, in attesa della revisione complessiva del Codice, alle scelte operate su base annuale con gli allegati infrastrutture ai Documenti di economia e finanza (DEF).

L'attuale fase, destinata a sfociare in un quadro regolatorio completamente rinnovato in stretta correlazione con l'attuazione del PNRR, appare peraltro già caratterizzata da una **rinnovata centralità degli aspetti di pianificazione e programmazione** delle infrastrutture e da una progressiva **ridefinizione del concetto di priorità infrastrutturale**, in conseguenza del ruolo rivestito dagli investimenti infrastrutturali nell'ambito del PNRR e del PNC, nonché del carattere sostanzialmente prioritario riconosciuto agli interventi infrastrutturali per i quali si è proceduto alla **nomina di commissari straordinari** ai sensi dell'**art. 4 del D.L. n. 32/2019**.

A tale ultimo riguardo, un quadro aggiornato al 31 maggio 2022 della programmazione e della realizzazione delle infrastrutture prioritarie è reperibile nell'edizione 2022 del [Rapporto annuale sulle infrastrutture strategiche e prioritarie](#) (curato annualmente dal Servizio Studi della Camera in collaborazione con l'istituto di ricerca Cresme, su richiesta della VIII Commissione Ambiente, lavori pubblici e territorio), le cui risultanze sono arricchite dal quadro di dettaglio delle singole opere contenuto nel [Sistema Informativo Legge Opere Strategiche \(SILOS\)](#).

In particolare, come si evince dagli ultimi monitoraggi annuali, alle modifiche del quadro programmatico e realizzativo in materia di infrastrutture strategiche e prioritarie conseguenti all'introduzione della figura dei commissari straordinari ad opera dell'art. 4 del D.L. n. 32/2019, ha fatto seguito una fase nuova caratterizzata dall'avvio della programmazione degli interventi infrastrutturali del PNRR e del PNC. Ne è derivato un quadro molto articolato in cui la individuazione delle priorità infrastrutturali è distribuita tra una molteplicità di livelli pianificatori e realizzativi, tra i quali una posizione centrale è ora ricoperta dagli investimenti infrastrutturali previsti dal PNRR e dal PNC e dagli interventi oggetto di commissariamento ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 32/2019 (che, congiuntamente, secondo i dati del monitoraggio sopra richiamato, presentano un costo complessivo di 189,6 miliardi di euro, con disponibilità che ammontano a circa 130,7 miliardi e un fabbisogno residuo di circa 58,9 miliardi).

Altro elemento emerso nell'ultima fase della XVIII legislatura e descritto nel richiamato monitoraggio delle infrastrutture strategiche e prioritarie del 2022 è stata la significativa accelerazione nelle fasi di progettazione, aggiudicazione ed esecuzione dei lavori, con una **riduzione dei tempi di affidamento** e il forte **incremento delle aggiudicazioni e dei nuovi cantieri**, pur nella consapevolezza dei rischi di rallentamento nell'immediato futuro della capacità realizzativa a causa dell'aumento dei prezzi dei materiali da costruzione più significativi.

Nel corso della XVIII legislatura, numerose sono state le misure approvate in **materia edilizia**, cui spesso è stata agganciata la finalità di **promuovere processi di rigenerazione urbana**, per i quali peraltro manca ancora nell'ordinamento un compiuto quadro legislativo di riferimento a livello nazionale (numerosi risultando invece gli interventi legislativi finora approvati dalle regioni).

Da un lato, è stata arricchita e potenziata la platea dei **bonus edilizi finalizzati**, attraverso forme di incentivazione consistenti in detrazioni fiscali, **al recupero e alla riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente** (in particolare con l'introduzione del c.d. **Superbonus 110%**, cui il PNRR destina quasi 14 miliardi di euro) - per una disamina dei quali si rinvia al tema web "[Bonus edilizi e tassazione immobiliare](#)" - e sono state approvate diverse misure volte a semplificare e ridurre gli adempimenti necessari per dare avvio ad interventi edilizi, anche con riferimento agli interventi edilizi in zona sismica.

Dall'altro lato, e in stretta correlazione con l'esigenza sempre più avvertita di promuovere processi di rigenerazione urbana (su cui v. *infra*) in grado di ridurre il consumo di suolo e consentire alle città di implementare, attraverso interventi di trasformazione del territorio, azioni di mitigazione degli effetti della crisi climatica, nella XVIII legislatura si è più volte intervenuti in modifica al Testo unico dell'edilizia (D.P.R. n. 381/2001), prevedendo, tra l'altro, deroghe ai limiti di distanza tra edifici stabiliti dalla normativa urbanistica al fine di contenere il consumo di suolo, rigenerare il patrimonio edilizio esistente e riqualificare le aree urbane degradate ([art. 5 del D.L. n. 32/2019](#)) e dettando semplificazioni concernenti le operazioni di demolizione e ricostruzione anche fuori sagoma, l'ampliamento delle nozioni di ristrutturazione edilizia e manutenzione straordinaria e l'agevolazione degli interventi di rigenerazione urbana attraverso la riduzione del contributo di costruzione ([art. 10 del D.L. n. 76/2020](#)).

Il tema della **rigenerazione urbana** (sul quale si rinvia allo studio "[Le politiche di rigenerazione urbana. Prospettive e possibili impatti](#)", a cura del

Servizio Studi della Camera in collaborazione con il Cresme) ha, quindi, assunto una nuova centralità in concomitanza con l'avvio del PNRR, che ora, attribuendo alla rigenerazione urbana la finalità di ridurre i divari di cittadinanza e generazionali, ne accentua il carattere di politica trasversale collocata all'incrocio di una pluralità di politiche pubbliche. Molteplici sono le linee di investimento del PNRR in materia di rigenerazione urbana:

- **progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale** (M5C2-I. 2.1);
- **Piani Urbani Integrati** (M5C2-I. 2.2), in attuazione della quale è poi intervenuto l'[art. 21 del D.L. n. 152/2021](#);
- **Programma innovativo della qualità dell'abitare (PINQuA)** (M5C2-I. 2.3), istituito dall'art. 1, commi 437-444, della L. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020) e poi recepito tra le linee di investimento finanziate con il PNRR, il quale è specificamente finalizzato alla riduzione del disagio abitativo, con particolare riferimento alle periferie, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, e senza consumo di nuovo suolo, con la previsione che i relativi interventi devono seguire il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (*smart city*).

Ad integrazione delle misure rivolte a promuovere interventi di rigenerazione territoriale e urbana, nella XVIII legislatura si è infine dato avvio, con specifici finanziamenti disposti con legge a favore degli enti locali, a nuove politiche di investimento in materia di **messa in sicurezza di edifici e territorio**, per una descrizione delle quali si rinvia all'Area tematica "Ambiente e gestione del territorio".



## Fisco

La **XVIII legislatura** si è caratterizzata per una serie di interventi particolarmente innovativi ed impattanti con riguardo al sistema fiscale.

Con riferimento alla tassazione individuale, ad esempio, si è registrata una riforma delle aliquote dell'IRPEF e delle detrazioni per le varie tipologie di reddito da lavoro e da pensione. Un'altra innovazione è stata l'introduzione di nuove forme agevolative nel settore immobiliare (il cosiddetto superbonus) nonché la possibilità di circolazione dei crediti fiscali (originariamente quelli connessi ai bonus edilizi e ad alcuni crediti d'imposta riconosciuti per il COVID). Nel settore della tassazione locale è stata realizzata una riforma dell'imposta municipale propria, che è stata unificata alla TASI, e quella della riscossione. Diversi interventi hanno riguardato le imprese sia sotto il profilo della riforma della tassazione che degli incentivi alla transizione 4.0.

A seguito dell'emergenza COVID prima e della crisi energetica poi, alcuni strumenti fiscali, assieme ad altri interventi di sostegno diretto, sono stati utilizzati per proteggere e ristorare il settore produttivo e le persone fisiche dalle conseguenze delle crisi sopra indicate.

Infine, proprio al termine della legislatura, è stata realizzata una ampia riforma del processo tributario.

Di seguito si riporta una sintetica panoramica delle principali misure adottate per l'approfondimento delle quali si rinvia alla lettura degli specifici temi e focus ad essi dedicati.

Cominciando l'esame dalla tassazione delle persone fisiche, occorre registrare innanzitutto gli interventi concernenti **l'Imposta sul reddito delle persone fisiche Irpef**, rispetto alla quale sono state ridotte da 5 a 4 le aliquote, modificati **gli scaglioni e riorganizzate le detrazioni** per redditi da lavoro dipendente e assi-

### Temi:

Lotta all'evasione fiscale e attività di riscossione

Accise

Contenzioso e giustizia tributaria

Giochi

Immobili pubblici e concessioni demaniali

Iva e Fatturazione elettronica

Bonus edilizi e tassazione immobiliare

Tassazione delle persone fisiche

Tassazione del settore produttivo

La finanza regionale

Città metropolitane e province

Delega per la revisione del sistema fiscale

Comuni e finanza comunale

milati, da lavoro autonomo e da pensione (legge di bilancio 2022, articolo 1, commi 2-4).

Nello stesso ambito è stata altresì prevista la misura che istituisce l'assegno unico e universale per i figli a carico (decreto legislativo n. 230 del 2021), con il conseguente ridimensionamento del vecchio regime di detrazioni con il medesimo oggetto (articolo 19, comma 6, decreto-legge Sostegni-ter n. 4 del 2022).

Ulteriori interventi nel settore hanno riguardato la disciplina dell'assistenza fiscale prestata dai sostituti d'imposta (articolo 2 del decreto legge n.73 del 2022), anche in considerazione delle restrizioni dovute dalla pandemia, nonché il regime delle agevolazioni fiscali da applicare ai nuovi contribuenti che trasferiscono in Italia la propria residenza.

Sono state previste altresì norme volte a favorire il trasferimento di residenza di soggetti stranieri nel Mezzogiorno d'Italia (legge n. 145 del 2018, articolo 1, commi 273 e 274) nonché nei comuni interessati da recenti eventi sismici (articolo 6-ter del [decreto legge n.4 del 2022](#)).

Va inoltre ricordata la modifica del regime delle disposizioni tributarie applicabili ai compensi da attività sportive nonché (decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36).

Sul piano delle **agevolazioni fiscali per i contribuenti** vanno segnalate inoltre le misure introdotte in tema di **tassazione immobiliare e cessione dei crediti nel settore edilizio**. Si tratta in alcuni casi, sostanzialmente, di proroghe di norme vigenti introdotte in precedenti legislature, in altri di nuovi interventi volti a perseguire la **riqualificazione e l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio** in particolare attraverso il riconoscimento di detrazioni fiscali. Alcune disposizioni hanno altresì delineato un **nuovo regime di tassazione** immobiliare. Tra le nuove misure adottate si segnalano l'introduzione di una detrazione prevista nella misura del 110 per cento delle spese relative a specifici interventi di efficienza energetica e di misure antisismiche sugli edifici (**superbonus**, articolo 119 del decreto legge n. 34 del 2020).

Al fine di facilitare l'utilizzo di questi crediti fiscali è stata inoltre introdotta la **possibilità di cessione degli stessi** (articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020). A seguito dell'emergere di condotte fraudolente (con specifico riferimento ai cosiddetti "bonus facciate" ed "ecobonus", e, in misura minore, con riferimento al cosiddetto superbonus) sono state introdotte alcune misure dirette a contrastare le condotte fraudolente e a limitare la circolazione dei crediti fiscali (decreto-legge n. 157 del 2021, legge di bilancio 2022, decreto-legge n. 4 del 2022). Nella fase conclusiva della legislatura, anche in ragione delle difficoltà che sono derivate dalle successive modifiche ai regimi di cessione, sono state introdotte misure volte a consentire la

ricollocazione sul mercato di tali crediti (decreto-legge n. 17 del 2022, decreto-legge n. 50 del 2022), e a limitare ai soli casi di dolo o colpa grave la responsabilità dei cessionari terzi rispetto al rapporto originario (decreto legge n. 115 del 2022).

Si ricorda infine che lo strumento della cessione del credito è stato successivamente utilizzato anche per alcuni specifici crediti d'imposta riconosciuti alle imprese (ad esempio per i crediti d'imposta riconosciuti per le imprese del settore agricolo e della pesca con riferimento all'acquisto di carburanti).

Passando all'esame della tassazione del settore produttivo e degli interventi di sostegno alla modernizzazione del sistema industriale, occorre preliminarmente segnalare che, nella seconda parte della XVIII legislatura, la disciplina fiscale dell'impresa ha subito modifiche influenzate da eventi contingenti di portata internazionale. Più in dettaglio: nel **biennio 2020-2021** le imprese italiane sono state destinatarie di numerose misure di sostegno, sia fiscali che finanziarie, correlate **all'emergenza da COVID-19 e di natura prevalentemente temporanea**. Per una panoramica, si rinvia al [relativo tema web](#); nel corso del **2022**, numerosi interventi volti a **fronteggiare la crisi energetica e l'emergenza** conseguente al conflitto in Ucraina hanno coinvolto le **imprese italiane**, per cui si rinvia altresì al tema relativo alle misure contro i rincari energetico.

Un intervento di riforma a regime ha riguardato il sistema del *patent box*, oggetto di successivi interventi di modifica nel corso della legislatura, fino ad una completa revisione dello stesso istituto nell'ambito del decreto fiscale 2021 (articolo 6 del decreto-legge n. 146 del 2021) che ha sostituito la previgente disciplina del *patent box* con un'agevolazione che maggiora del 90 per cento (elevato al 110% dalla legge di bilancio 2022) i costi di ricerca e sviluppo sostenuti in relazione ai beni immateriali giuridicamente tutelabili, consentendone così una più ampia deducibilità ai fini delle imposte sui redditi e dell'Irap.

Per quanto riguarda la modernizzazione del settore industriale ha avuto una specifica **rilevanza**, di natura tuttavia **strutturale**, il settore dell'innovazione tecnologica: in tale ambito gli interventi legislativi, aventi carattere ricorrente, si sono svolti in seno al **cd. pacchetto Transizione 4.0**, per il quale si rinvia al [tema\\_a](#) esso dedicato.

Il dibattito sulla tassazione delle imprese ha altresì coinvolto, prima delle predette emergenze, anche la fiscalità della cd. economia digitale. Sono stati inoltre apportati correttivi alla disciplina fiscale degli enti del terzo settore.

Uno dei profili innovativi che hanno connotato la parte conclusiva della legislatura è stato il progressivo ridimensionamento dell'IRAP. La legge di bilancio 2022 (articolo 1, commi 8 e 9 della legge n. 234 del 2021) dal 2022

esenta da Irap i contribuenti persone fisiche che esercitano attività commerciali, nonché arti e professioni.

Sempre alla tassazione delle imprese vanno ricondotte le misure in materia di IVA.

Nel corso della XVIII legislatura, le principali linee di intervento sull'Iva hanno riguardato sia una modifica delle aliquote (in particolare, con l'apposizione dell'aliquota ridotta al 5 per cento a un novero più esteso di beni e servizi), sia interventi sostanziali per la garanzia della *tax compliance*, con particolare riferimento all'obbligo di fatturazione elettronica.

Proprio sul finire della legislatura l'obbligo di fatturazione elettronica, che ha conosciuto una progressiva estensione lungo tutto il corso della legislatura, è stato imposto, dal **1° luglio 2022 anche ai titolari di partita Iva in regime forfettario, immediatamente** per i soggetti che nell'anno precedente abbiano conseguito ricavi superiori a euro 25.000, mentre per tutti gli altri a far data **dal 1° gennaio 2024** (articolo 18 del decreto-legge n. 36 del 2022).

Con riferimento alle accise nella prima parte della legislatura, - così come più indietro nel tempo - la misura delle accise, in particolare sui carburanti è stata elevata con finalità di copertura finanziaria anche legata ad eventi emergenziali. Nell'anno **2022**, in controtendenza rispetto al periodo precedente e come conseguenza dei rincari energetici causati anche dalla crisi in Ucraina, il legislatore è intervenuto a più riprese per ridurre le accise gravanti sui prodotti energetici allo scopo di aiutare famiglie e imprese. Per una panoramica generale sugli interventi finanziari volti a fronteggiare i rincari energetici, si rinvia al relativo tema.

Con riferimento agli interventi **diretti al recupero di base imponibile** durante la XVIII legislatura sono proseguiti gli interventi normativi volti a conseguire tale obiettivo nonché ad aumentare l'adesione spontanea agli obblighi contributivi e, più in generale, a potenziare il contrasto all'evasione fiscale.

In particolare ai fini del contrasto all'evasione è stato previsto che, per le attività di analisi del rischio di evasione, l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza si possono avvalere delle tecnologie, delle elaborazioni e delle **interconnessioni** con le altre **banche dati** di cui dispongono e sono state introdotte delle **modifiche alla governance del servizio nazionale della riscossione** volte a realizzare una maggiore **integrazione tra l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle entrate-Riscossione**.

Si ricorda inoltre che, sempre ai fini di un miglioramento della qualità del recupero della base imponibile, nel corso della XVIII legislatura è stata realizzata **una riforma della riscossione locale**, con l'obiettivo di migliorarne l'efficacia e la qualità.

Per fronteggiare l'emergenza Coronavirus, il Governo ha adottato misure per sospendere gli adempimenti fiscali, i pagamenti e gli accertamenti dell'Amministrazione finanziaria. Tali misure, inizialmente introdotte per la cd. zona rossa, sono state gradualmente estese a tutto il territorio nazionale. Altre norme sono intervenute sui termini dei pagamenti di cartelle e avvisi di accertamento nonché delle rate delle definizioni agevolate.

In particolare sono state introdotte molteplici disposizioni volte a favorire l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali da parte del contribuente, in particolare riconoscendo la possibilità di estinguere i debiti iscritti a ruolo contenuti nelle cartelle di pagamento, versando le somme dovute senza corrispondere le sanzioni e gli interessi di mora.

Nella prima parte della legislatura diversi interventi hanno inoltre consentito ai contribuenti la chiusura delle pendenze col fisco attraverso modalità agevolate di adempimento o l'annullamento di debiti fiscali di modesto importo. Tali misure, essenzialmente contenute nella [legge di bilancio 2019](#) (legge n. 145 del 2018) e nel [decreto-legge n. 119 del 2018](#), sono state la definizione agevolata delle cartelle tributarie, degli atti del procedimento di accertamento fiscale e delle liti pendenti (cd. rottamazione *ter*); l'annullamento automatico ("stralcio") di alcuni debiti di modico valore; la regolarizzazione delle irregolarità formali dei periodi d'imposta precedenti e la definizione agevolata dei debiti delle persone fisiche in difficoltà economica. Successivamente ulteriori norme sono state introdotte per riaprire i termini previsti per avvalersi delle agevolazioni sopra descritte.

Con riferimento alla **giustizia tributaria** il principale intervento ha riguardato la riforma del processo tributario, il cui **iter** parlamentare si è concluso proprio negli ultimi giorni della legislatura.

Per quanto riguarda l'**imposizione locale**, oltre alla già menzionata riforma della riscossione locale, va innanzi tutto ricordata la **riforma** dell'assetto **dell'imposizione immobiliare locale** ovvero dell'IMU - imposta municipale unica -. La legge di bilancio per il 2020 (articolo 1, commi da 738 a 783, della legge n. 160 del 2019) ha riformato l'assetto dell'imposizione reale immobiliare, unificando le due previgenti forme di prelievo (Imu e Tasi), e ha fatto confluire la normativa in un unico testo, relativo all'imposta municipale propria-Imu, recependo alcune proposte già avanzate in sede parlamentare e giunte all'esame delle competenti Commissioni permanenti. Con riferimento alla disciplina dell'imposta, l'aliquota di base è pari allo 0,86 per cento, sostanzialmente la somma delle precedenti Imu e Tasi, e può essere manovrata dai comuni a determinate condizioni. Sono state introdotte modalità di pagamento telematiche.

Con riguardo al settore dei giochi gli interventi nel corso della XVIII legislatura si sono caratterizzati inoltre per alcune disposizioni conseguenti

**all'improvvisa emergenza Covid-19** e volte a **fronteggiare gli effetti negativi** causati al comparto dalle chiusure delle attività e, più in generale, dalle limitazioni alla mobilità. Anche con riferimento al contrasto al gioco d'azzardo e alla tutela dei minori, specie nella prima parte della XVIII legislatura, si sono registrati diversi interventi.

Va infine ricordato, **sotto il profilo dell'attività parlamentare**, che nel corso della seconda parte della legislatura l'attività della VI Commissione si è focalizzata, in due fasi distinte, sulla tematica di una riforma strutturale del sistema fiscale italiano. In una prima fase la **VI Commissione Finanze della Camera e la 6° Commissione Finanze e tesoro del Senato** hanno deliberato (l'11 novembre 2020) una vasta **indagine conoscitiva**, preordinata alla riforma fiscale, per raccogliere le **istanze** dei diversi portatori di interessi e approfondire le principali questioni aperte. I contenuti del documento conclusivo di tale indagine conoscitiva sono stati in parte ripresi dal disegno di legge di delega per la riforma del sistema fiscale approvato dal Governo il 5 ottobre 2021 e trasmesso alla Camera dei deputati il 29 ottobre 2021.

L'esame della legge delega è stato concluso dalla Camera dei deputati il 22 giugno 2022. Tuttavia, a seguito della conclusione anticipata della legislatura, il disegno di legge non ha terminato il suo *iter*. Si segnala tuttavia che alcune delle misure auspiccate nelle conclusioni dell'indagine conoscitiva e riportate come principi di delega, sono state attuate in via legislativa (ad esempio la revisione delle aliquote IRPEF ed il parziale superamento dell'IRAP).

Da ultimo, con riferimento alla **partecipazione parlamentare alle procedure europee in fase ascendente** si segnala, che nel corso della XVIII legislatura, tra il 23 ottobre 2019 e il 22 dicembre 2020, la **VI Commissione** (Finanze) ha **esaminato**, nel contesto del dialogo politico con le Istituzioni europee, la comunicazione «**Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE**», presentata dalla Commissione europea il 15 gennaio 2019, che ha proposto di avviare, nel processo decisionale dell'UE in materia fiscale, una **transizione** dalla procedura legislativa speciale (voto all'unanimità al Consiglio dell'UE, consultazione del Parlamento europeo), prevista dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), **alla procedura legislativa ordinaria** (voto a maggioranza qualificata al Consiglio e Consiglio e Parlamento che deliberano in qualità di colegislatori).

Al termine dell'esame, la Commissione Finanze, preso atto degli elementi di conoscenza e valutazione acquisiti nel corso delle audizioni svolte, nonché del **parere** favorevole con osservazioni approvato dalla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, ha adottato un **documento finale**, esprimendo una **valutazione favorevole**, accompagnata da una serie di **osservazioni**.

Tra l'altro, il documento finale ha osservato che la regola dell'unanimità in sede di Consiglio rallenta e ostacola l'efficienza dei processi decisionali e ha proposto di **procedere a un progressivo avvicinamento della legislazione sostanziale degli Stati membri** in materia fiscale, in particolare per quanto riguarda l'imposizione diretta, essendo il regime IVA sostanzialmente armonizzato. Secondo il documento, la situazione di frammentazione delle regole applicate nei diversi Stati membri mina la prospettiva di una corretta competizione, favorisce comportamenti opportunistici e sottrae all'erario risorse significative per le occasioni di elusione, evasione e frodi che si offrono.

Tra l'altro, il documento finale ha osservato che la regola dell'unanimità in sede di Consiglio rallenta e ostacola l'efficienza dei processi decisionali e ha proposto di **procedere a un progressivo avvicinamento della legislazione sostanziale degli Stati membri** in materia fiscale, in particolare per quanto riguarda l'imposizione diretta, essendo il regime IVA sostanzialmente armonizzato. Secondo il documento, la situazione di frammentazione delle regole applicate nei diversi Stati membri mina la prospettiva di una corretta competizione, favorisce comportamenti opportunistici e sottrae all'erario risorse significative per le occasioni di elusione, evasione e frodi che si offrono.



## Giustizia

L'inizio della XVIII legislatura si è caratterizzato - nel settore della giustizia - per un vivace dibattito su alcuni temi quali il contrasto dei fenomeni corruttivi e la riforma della prescrizione dei reati.

Con riguardo al **settore penale** uno dei principali filoni di intervento è individuabile nel **contrasto dei fenomeni corruttivi**. In particolare, è stata approvata la legge c.d. "legge spazzacorrotti" ([legge n. 3 del 2019](#)), volta ad inasprire le pene per i delitti di corruzione, estendere a tali casi tecniche investigative speciali sotto copertura, rafforzare la deterrenza tramite l'interdizione perpetua dai pubblici uffici o l'incapacità in perpetua di contrattare con la pubblica amministrazione per gli autori di atti di corruzione.

Un'ulteriore direttrice di intervento è ravvisabile nel contrasto del fenomeno della **violenza contro le donne**, tradottosi in particolare nell'approvazione del c.d. Codice rosso ([legge n. 69 del 2019](#)), volto a rafforzare la tutela penale - anche tramite l'introduzione di nuove fattispecie delittuose ed inasprimento delle pene per quelle esistenti - e la tutela processuale delle vittime di reati violenti, con particolare riferimento ai reati di violenza sessuale e domestica.

Con riguardo al **settore civile**, la prima parte della legislatura si è caratterizzata per la centralità del tema del diritto della **crisi di impresa**. In particolare, una riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza è contenuta nel [decreto legislativo n. 14 del 2019](#), che il Governo ha emanato in attuazione della delega prevista dalla [legge n. 155 del 2017](#). Anche a seguito della crisi economica determinata dall'epidemia da Covid-19, l'entrata in vigore del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, inizialmente prevista per il 15 agosto 2020 è stata differita da ultimo al 15 luglio

### Temi:

- Interventi sul processo penale
- Misure per l'efficienza del processo civile
- Riforma delle procedure di insolvenza
- Riforma della giustizia tributaria
- Riforma dell'ordinamento giudiziario e del CSM
- Interventi sul codice penale
- Violenza contro le donne
- Contrasto alla corruzione
- Interventi sull'ordinamento penitenziario
- Famiglie e tutela dei minori
- Professioni ordinistiche
- Protezione dei dati personali
- Lesione degli interessi finanziari UE e Procura europea

2022. E' stata inoltre approvata la [legge n. 31 del 2019](#), volta a riformare l'azione di classe (c.d. **class action**), con la finalità di potenziare questo istituto allargandone il campo d'applicazione.

La seconda parte della legislatura è stata invece caratterizzata in larga misura dai due fattori di contesto che hanno coinvolto tutto il "sistema paese": **la pandemia** e il **processo riformatore** determinato dall'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (**PNRR**).

Il PNRR ha infatti individuato nella lentezza di realizzazione di alcune riforme strutturali un limite al potenziale di crescita dell'Italia e conseguentemente ha inserito la **riforma del sistema giudiziario** - incentrata sull'obiettivo della riduzione del tempo del giudizio - **tra le c.d. riforme orizzontali, o di contesto**, che consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, tali da interessare, in modo trasversale, tutti i settori di intervento del Piano. Per realizzare questa finalità, il Piano ha previsto - oltre a riforme ordinamentali, da realizzare ricorrendo allo strumento della delega legislativa - anche il potenziamento delle risorse umane e delle dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario, al quale sono destinati specifici investimenti.

L'Italia ha dunque assunto l'impegno di ridurre del 40% il tempo medio di durata dei procedimenti del civile e del 25% per il penale, nonché di ridurre del 90% l'arretrato che grava sugli uffici giudiziari.

Per ridurre la durata dei giudizi, il PNRR si prefigge i seguenti **obiettivi**: portare a piena attuazione l'Ufficio del processo, introdotto in via sperimentale dal d.l. n. 90 del 2014;

rafforzare la capacità amministrativa del sistema, per valorizzare le risorse umane, integrare il personale delle cancellerie, e sopperire alla carenza di professionalità tecniche, diverse da quelle di natura giuridica, essenziali per attuare e monitorare i risultati dell'innovazione organizzativa;

**potenziare le infrastrutture digitali** con la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti;

garantire al sistema giustizia strutture edilizie efficienti e moderne;

contrastare la recidiva dei reati potenziando gli strumenti di rieducazione e di reinserimento sociale dei detenuti.

Il percorso per il conseguimento degli obiettivi si articola in più fasi, di cui alcune sono già compiute mentre altre sono in corso di attuazione.

Con riguardo alle **riforme collegate al PNRR**, il Parlamento ha approvato la legge delega di riforma del **processo penale** ([legge n. 134 del 2021](#)), che intende coniugare obiettivi di maggiore efficienza del sistema

con il rispetto delle fondamentali garanzie e principi costituzionali in materia penale.

L'impianto della riforma poggia su due pilastri. Da un lato incide sulle norme del processo penale, operando sulle varie fasi – dalle indagini fino al giudizio in Cassazione – allo scopo di sbloccare possibili momenti di stasi, di incentivare i riti alternativi, di far arrivare a processo solo i casi meritevoli dell'attenzione del giudice. D'altro lato, la riforma prevede interventi sul sistema sanzionatorio penale, capaci di produrre anche effetti di deflazione processuale. Una specifica disciplina concerne la ragionevole durata del giudizio di impugnazione, del quale è prevista l'improcedibilità in caso di eccessiva durata.

In attuazione della delega, il Governo ha trasmesso alle Camere lo schema di decreto legislativo [A.G. n. 414](#), sul quale le Commissioni competenti hanno espresso un parere favorevole; il [Consiglio dei ministri del 28 settembre 2022](#) ha approvato, in esame definitivo, il decreto legislativo di attuazione della riforma penale.

Nel **settore civile** è stata approvata la [legge n. 206 del 2021](#) che, analogamente alla parallela riforma del processo penale, presenta un duplice contenuto: da una parte delega il Governo alla riforma del processo civile, dettando specifici principi e criteri direttivi, e dall'altra modifica direttamente alcune disposizioni sostanziali e processuali relative ai procedimenti in materia di diritto di famiglia, esecuzione forzata e accertamento dello stato di cittadinanza. La riforma punta a fornire risposte più celeri alle esigenze quotidiane dei cittadini e delle imprese, intervenendo su un doppio binario: da un lato, valorizzando e perfezionando gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie – i cosiddetti ADR – al fine di deflazionare il carico dei tribunali favorendo soluzioni consensuali dei conflitti; dall'altro, agendo sulle procedure, con interventi mirati e circoscritti, nell'ottica della semplificazione e della riduzione dei tempi. La riforma mira a realizzare una maggiore concentrazione delle attività processuali nell'ambito della prima udienza di comparizione delle parti e di trattazione della causa.

In attuazione della delega, il Governo ha trasmesso alle Camere lo schema di decreto legislativo [A.G. 407](#), sul quale le Commissioni competenti hanno formulato un parere favorevole, condizionato all'accoglimento di alcuni rilievi; il [Consiglio dei ministri del 28 settembre 2022](#) ha approvato, in esame definitivo, il decreto legislativo di attuazione della riforma.

Il PNRR ha inoltre collocato la **riforma delle procedure di insolvenza** tra gli interventi prioritari da effettuare in materia di giustizia. In tale ambito, il [decreto-legge n. 118 del 2021](#), ha disciplinato, a decorrere dal 15 novembre 2021, l'istituto della **composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa**, operando su due direttrici: l'introduzione di un nuovo strumento

di ausilio alle imprese in difficoltà, di tipo negoziale e stragiudiziale, e la modifica della legge fallimentare con l'anticipazione di alcune disposizioni del codice della crisi ritenute utili ad affrontare la crisi economica in atto. Il cuore della nuova normativa è la «composizione negoziata della crisi». Si tratta di un percorso volontario, attraverso il quale l'imprenditore, lontano dalle aule giudiziarie, in assoluta riservatezza, si rivolge a un esperto, terzo e imparziale. Il provvedimento, che risponde alle indicazioni del PNRR per quanto riguarda le procedure extragiudiziali e la piattaforma online, è stato poi attuato dal decreto dirigenziale 28 settembre 2021 e da ultimo trasfuso nel corpo del Codice dal [decreto legislativo n. 83 del 2022](#). Tale provvedimento apporta numerose modifiche al Codice, dando attuazione alla **direttiva (UE) 2019/1023**, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione.

Un ulteriore filone di intervento, anch'esso legato agli obiettivi del PNRR, interessa la **giustizia tributaria** ed è volto a ridurre il numero di ricorsi alla Corte di Cassazione e consentire una loro trattazione più spedita. In tale ambito il Parlamento ha approvato la [legge n. 130 del 2022](#), che contiene disposizioni volte a professionalizzare il giudice tributario e a ridurre la durata del processo tributario, con particolare riguardo anche al contenzioso di legittimità pendente presso la Corte di Cassazione.

Infine, nell'ambito del processo di riforme strutturali della giustizia, al di fuori degli obiettivi posti dal PNRR ma concernenti profili strettamente attinenti ad esso, vanno ricordati:

la **stabilizzazione dei magistrati onorari** in servizio al 15 agosto 2017 e l'incremento della dotazione organica della magistratura onoraria (art. 1, commi 629-633, della [legge n. 234 del 2021](#) - legge di bilancio 2022);

la riforma dell'**ordinamento giudiziario e del consiglio superiore della magistratura**. La [legge n. 71 del 2022](#) da un lato ha infatti introdotto nuove norme, immediatamente precettive, in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura; dall'altro ha previsto un'ampia delega al Governo per riformare l'ordinamento giudiziario ed adeguare l'ordinamento giudiziario militare. **La delega deve essere esercitata entro il 21 giugno 2023.**

Tra le questioni rimaste aperte alla fine della legislatura si segnalano inoltre quelle collegate ai moniti al legislatore contenuti in alcune sentenze della Corte costituzionale.

In particolare il tema dell'accesso ai benefici penitenziari e alla liberazione condizionale da parte di detenuti condannati per specifici reati ritenuti tali

da precludere l'accesso ai benefici stessi in assenza di collaborazione con la giustizia (c.d. reati ostativi), il tema del cognome dei figli e quello del reato di diffamazione sono stati affrontati dalle Camere con l'esame di proposte di legge che non hanno però concluso l'iter parlamentare.



## Informazione e comunicazioni

In materia di **comunicazioni**, nel corso della legislatura è stata avviata la prima fase di interventi per lo **sviluppo della banda ultra larga**, presupposto essenziale anche per la **diffusione del 5G**.

La IX Commissione della Camera ha svolto un'**indagine conoscitiva** sulle **nuove tecnologie delle telecomunicazioni** con particolare riguardo alla **transizione verso il 5G** ed alla gestione dei *big data*. Il **documento conclusivo** dell'indagine ([DOC XVII, n. 5](#)) è stato approvato il 9 luglio 2020.

Con il decreto legge n. 22 del 1° marzo 2021 è stato istituito il **Comitato interministeriale per la transizione digitale (CITD)**, che coordina la *governance* della nuova **Strategia italiana per la banda ultralarga “Verso la Gigabit Society”**, approvata il 25 maggio 2021, la quale definisce le azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi di trasformazione digitale indicati dalla Commissione europea nel 2016 e nel 2021 – rispettivamente con la Comunicazione sulla Connettività per un mercato unico digitale europeo (cd. **Gigabit Society**) e con la Comunicazione sul decennio digitale (cd. **Digital compass**” o “bussola digitale”) per la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030. Le risorse sono sia nazionali che dell'Unione europea.

Gli **obiettivi europei di connettività per l'anno 2030** sono:

1. connettività di almeno 1 Gbps per tutte le famiglie europee;
2. copertura 5G in tutte le aree popolate.

La Strategia si pone in stretta connessione con la realizzazione degli **interventi finanziati**, per **6,7 miliardi di euro con il PNRR**, che prevedono il raggiungi-

### **Temi:**

Gli interventi per l'editoria, il giornalismo e il servizio pubblico radiotelevisivo

Servizi postali

Comunicazioni elettroniche, servizi di media audiovisivi e tecnologie innovative

L'Autorità per le Garanzie delle Comunicazioni (AGICOM)

mento della **copertura dell'intero territorio nazionale con la connettività a 1 Gbit/s, entro il 2026** e lo **stimolo alla domanda di connettività ad alta velocità** per le famiglie, attraverso **sette interventi**, due dei quali già in corso (previsti già alla Strategia del 2015, il **Piano aree bianche e il Piano voucher**) e cinque approvati dal Consiglio dei Ministri il 29 aprile 2021 nel PNRR:

- 1) Piano **“Italia a 1 Giga”** (risorse PNRR 3.863,5 milioni di euro);
- 2) Piano **“Italia 5G”** (risorse PNRR 2.020 milioni di euro);
- 3) Piano **“Scuole connesse”** (risorse PNRR 261 milioni di euro);
- 4) Piano **“Sanità connessa”** (risorse PNRR 501,5 milioni di euro);
- 5) Piano **“Isole Minori”** (risorse PNRR 60,5 milioni di euro).

L'investimento è accompagnato da un percorso di **semplificazione dei processi autorizzativi** per velocizzare la diffusione delle infrastrutture sul territorio e da aggiornamenti della normativa che riconoscano le infrastrutture ad altissima velocità fisse e mobili come strategiche. Per agevolare la realizzazione delle reti infrastrutturali è stato anche istituito il Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture (SINFI). La realizzazione del SINFI è coordinata da Infratel Italia S.p.a, società *in-house* del Ministero dello Sviluppo Economico.

È in corso di sviluppo una rete pubblica di wi-fi diffuso: il MISE ha avviato il 26 febbraio 2019 il progetto **“Piazza Wifi Italia”** per realizzare le nuove aree wi-fi gratuite in tutti i Comuni italiani, con priorità per i Comuni con popolazione inferiore a 2.000 abitanti e per i comuni colpiti dal sisma.

A fianco alla Bussola digitale 2030 si ricordano le proposte di regolamento UE sul mercato unico dei servizi digitali (**Digital Services Act**) e sulla realizzazione di mercati equi e contendibili nel settore digitale (**Digital Markets Act- COM(2020)842**); tali proposte sono state esaminate dalla IX Commissione in fase ascendente, che ha approvato il 23 giugno 2021 due documenti finali.

Il **Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207** di attuazione della direttiva (UE) 2018/1972, ha introdotto nel nostro ordinamento le regole del **nuovo codice europeo delle comunicazioni elettroniche**, che aggiorna le regole per la **gestione dello spettro radio** per creare un ambiente normativo stabile, migliorare il coordinamento dello spettro, facilitare lo sviluppo di reti 5G e ridurre le divergenze tra le pratiche normative in tutta l'UE.

La **concreta assegnazione delle diverse bande dello spettro** radioelettrico è oggetto di un complessivo intervento normativo di **riordino**, operato

a partire dalla **legge di Bilancio 2018** (legge n. 205 del 2017), che ha previsto un calendario di adempimenti nel **quadriennio 2018-2022** per arrivare alla **riassegnazione delle frequenze della banda dei 700 Mhz**, attualmente in uso per le televisioni digitali terrestri (*broadcasting*), **ai sistemi di comunicazione mobile in banda larga senza fili (5G)**, secondo l'obiettivo stabilito a livello internazionale ed europeo di ridurre la banda assegnata alle trasmissioni televisive per destinarla ai nuovi sviluppi di comunicazione mobile senza fili. Sono state svolte e concluse le gare per l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze per il 5G.

Diversi interventi hanno riguardato infine la sicurezza cibernetica con particolare riguardo ai dispositivi necessari per la realizzazione della rete 5G.

In materia di **sicurezza delle reti e dei sistemi informativi** è stata attuata la direttiva UE 2016/1148, con il **decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 65**.

Per quanto riguarda le **nuove tecnologie**, con il decreto-legge n. 135 del 2018 sono state introdotte nel nostro ordinamento le definizioni di **blockchain e smart contract** e la legge di bilancio 2019 ha istituito un Fondo per lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di **intelligenza artificiale, Blockchain e Internet of Things**.

In materia di tutela degli utenti da chiamate commerciali indesiderate, dopo l'approvazione nel 2018 della legge sul **registro delle opposizioni**, è stato emanato il relativo **regolamento attuativo** con [Decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 2022, n. 26](#): ciò **ha reso possibile l'operatività del nuovo Registro a partire dal 27 luglio 2022**.

Nel **settore postale**, la gestione del servizio universale è affidata a Poste Italiane s.p.a. fino al 30 aprile 2026 ed è soggetta a verifiche quinquennali da parte del Ministero sul livello di efficienza nella fornitura del servizio. I rapporti con Poste Italiane sono regolati da contratti quinquennali che la Commissione IX della Camera dei deputati esamina e su cui dà il proprio parere. Sullo [schema di contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste italiane SpA](#) la IX Commissione ha reso il [proprio parere](#) il 13 novembre 2019. Il Contratto di programma disciplina anche gli obblighi della società affidataria, i servizi resi ai cittadini, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni, i trasferimenti statali, la disciplina sull'emissione delle carte valori postali e i rapporti internazionali.

A seguito dell'emergenza da Coronavirus (**COVID-19**), sono stati adottati diversi interventi per fronteggiare le conseguenze nell'ambito del **settore**

**editoriale.** In particolare, sono state ampliate le agevolazioni fiscali per la vendita al dettaglio di giornali, riviste e periodici (c.d. tax credit edicole, introdotto dal 2019 e da ultimo esteso fino al 2022), sono state modificate le regole di accesso al credito di imposta per gli investimenti pubblicitari su quotidiani e periodici (previsto dal 2018 e stabilizzato dal 2019), sono state previste semplificazioni per l'accesso ai contributi diretti e per i pagamenti da parte delle imprese editoriali, e sono stati introdotti crediti di imposta per l'acquisto della carta e dei servizi digitali e contributi per gli edicolanti.

Più in generale, nella legislatura in corso è stata prevista una progressiva riduzione, fino all'abolizione, dei **contributi diretti** a favore delle imprese editrici di quotidiani e periodici, nonché l'abolizione dei contributi diretti alle imprese radiofoniche private che abbiano svolto attività di informazione di interesse generale. I termini di tale processo, però, sono stati poi più volte differiti, nelle more di una revisione organica della normativa di settore.

È stata, altresì, prevista, a valere sul Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione - al quale affluiscono, ormai in forma stabile, risorse provenienti dalle entrate versate a titolo di canone RAI - la concessione di contributi a favore delle scuole e di alcune categorie di studenti, per l'acquisto di abbonamenti a quotidiani, periodici e riviste scientifiche e di settore, nonché di incentivi a sostegno delle imprese editrici di nuova costituzione, al fine di favorire la realizzazione di progetti innovativi.

Con riguardo al **servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale**, dal 2021 è stato previsto un nuovo meccanismo di assegnazione delle risorse provenienti dal versamento del canone di abbonamento alla radiotelevisione, in particolare disponendo che alla RAI spettano tutti i relativi introiti, ad eccezione delle somme destinate con legge a specifiche finalità.

Inoltre, dal 2019 è stato definitivamente fissato l'importo dovuto per il canone di abbonamento alle radioaudizioni e dal 2020 è stata innalzata la soglia reddituale prevista ai fini dell'esenzione dal pagamento dello stesso da parte di soggetti di età pari o superiore a 75 anni.

Recentemente, peraltro, a seguito dell'emergenza sanitaria da Coronavirus (**COVID-19**), sono state disposte sospensioni temporanee dei termini di pagamento del canone per uso privato e del canone speciale.

La XVIII legislatura è stata poi caratterizzata, nel settore dell'**informazione**, da un'attività legislativa tesa, oltre a fronteggiare l'emergenza sanitaria da COVID-19, a sostenere il settore dell'editoria, **posticipando l'entrata in vigore dell'eliminazione dei contributi diretti** alla stessa.

È stata inoltre prevista, a valere sul Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, la concessione **di contributi a favore delle scuole** e di alcune categorie di studenti, per l'acquisto di abbonamenti a quotidiani, periodici e riviste scientifiche e di settore, nonché di incentivi a sostegno delle imprese editrici anche di nuova costituzione, con l'istituzione di un Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria e con la previsione di crediti d'imposta a favore del settore.



## Istruzione

La XVIII legislatura è stata caratterizzata da una intensa attività politico-legislativa, che ha interessato gran parte dei filoni tematici tradizionalmente legati all'istruzione, rispetto ai quali hanno giocato un ruolo fondamentale i due fattori inediti legati alla gestione della pandemia da Covid-19 prima e l'attuazione del PNRR poi.

A decorrere dai primi mesi del 2020, infatti, per fronteggiare l'emergenza sanitaria, sono stati assunti diversi interventi volti a contemperare la tutela della salute degli studenti e del personale scolastico e universitario con la salvaguardia del diritto allo studio, attraverso una serie di misure, prima fra tutte la didattica a distanza (DAD). Successivamente, sono state introdotte, sino all'inizio dell'anno scolastico e accademico 2022/2023, varie disposizioni volte a garantire la ripresa in sicurezza delle attività didattiche in presenza, con il progressivo superamento della DAD.

La parte finale della legislatura è stata invece più strettamente condizionata dalla necessità di attuare il PNRR, con particolare riguardo alla formazione e alla progressione di carriera dei docenti, all'edilizia scolastica, al *turn-over* universitario, ad una maggiore apertura della formazione professionale e della ricerca verso istanze di internazionalizzazione e connessione al mercato del lavoro.

Occorre poi ricordare che una sostanziale novità ha riguardato la stessa *governance* ministeriale: il [D.L. 1/2020](#) (L. 12/2020) ha istituito il Ministero dell'istruzione (MI) e il Ministero dell'università e della ricerca (MUR), conseguentemente sopprimendo il precedente

### **Temi:**

Formazione e reclutamento degli insegnanti nelle scuole

Le misure destinate agli studenti delle scuole

L'edilizia scolastica e la sicurezza nelle scuole

Interventi sui professori, ricercatori universitari, dottorati di ricerca e finanziamento delle università

Le misure destinate agli studenti universitari e alle istituzioni AFAM, il diritto allo studio e la formazione professionale

Le disposizioni adottate nel mondo dell'università e delle istituzioni AFAM a seguito della pandemia da SARS-CoV-2

Le misure destinate al personale non docente della scuola e ulteriori disposizioni sul personale scolastico

I tirocini curricolari ed extracurricolari

Le disposizioni adottate nel mondo della scuola a seguito della pandemia da Covid-19

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e il mondo dell'istruzione

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), che ne accorpava le funzioni.

In particolare, **per quanto riguarda i docenti**, le principali novità hanno riguardato, anche per dare attuazione alle riforme e agli investimenti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): la ridefinizione delle modalità per l'accesso all'insegnamento e l'indizione di varie procedure straordinarie - di cui una per l'abilitazione all'insegnamento nella scuola secondaria -, nonché di un concorso ordinario per il reclutamento nella stessa scuola secondaria e di un concorso per l'insegnamento della religione cattolica; la previsione di nuove procedure selettive per l'accesso al ruolo di docenti su posti di sostegno; previsioni particolari per la tempestiva copertura dei posti comuni e di sostegno di personale docente vacanti e disponibili per l'a.s. 2021/2022; la previsione di istituzione di un tavolo di confronto in materia di percorsi abilitanti; vari incrementi delle dotazioni organiche; la reintroduzione della titolarità dei docenti sulla singola scuola; la costituzione di nuove graduatorie provinciali per il conferimento di supplenze; la possibilità di scorrimento delle graduatorie di altre regioni o province per la copertura di posti vacanti e disponibili; la definizione di una disciplina a regime in materia di esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali che comportino la decadenza dei contratti di lavoro.

**Per i dirigenti scolastici**, le principali novità hanno riguardato: la modifica della procedura per il reclutamento; l'incremento delle risorse destinate al Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato; la modifica, per l'a.s. 2021/2022, della disciplina relativa al numero minimo di alunni necessario per l'attribuzione alle istituzioni scolastiche di un dirigente scolastico con incarico a tempo indeterminato (nonché di un direttore dei servizi generali e amministrativi - DSGA - in via esclusiva).

**Per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA)**, le principali novità, oltre a vari incrementi delle

dotazioni organiche, hanno riguardato: il progressivo riaffidamento dei servizi di pulizia e ausiliari nelle scuole statali esclusivamente a personale dipendente appartenente al profilo di collaboratore scolastico; la previsione di inserimento stabile di assistenti tecnici nelle scuole dell'infanzia e del primo ciclo dall'a.s. 2021/2022; la previsione di procedure selettive per la progressione di assistenti amministrativi di ruolo all'area di DSGA.

**Per gli studenti delle scuole**, i principali interventi sono consistiti: nella previsione in base alla quale, a partire dall'anno scolastico 2020/2021, la valutazione degli apprendimenti degli alunni della scuola primaria è espressa attraverso un giudizio descrittivo (e non più in decimi); nella sostituzione dei percorsi di alternanza scuola-lavoro con i percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento e, al contempo, nell'introduzione di misure volte a rafforzare l'apprendimento delle competenze professionali richieste dal mercato del lavoro; nell'incremento delle risorse per il sistema integrato di istruzione e formazione dalla nascita a 6 anni; nell'introduzione, dall'a.s. 2020/2021, dell'insegnamento dell'educazione civica nel primo e nel secondo ciclo di istruzione; nella previsione di contributi a favore delle scuole statali e paritarie e di alcune categorie di studenti per l'acquisto di abbonamenti a quotidiani, periodici e riviste scientifiche e di settore; nella possibilità di azzerare o ridurre la quota corrisposta dalle famiglie per il servizio di trasporto scolastico; nell'incremento delle risorse e nella modifica della disciplina per l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità.

**Relativamente all'edilizia scolastica**, sono state introdotte semplificazioni per accelerare gli interventi, fra le quali, fino al 31 dicembre 2026, l'attribuzione dei poteri dei commissari straordinari a sindaci e presidenti di provincia; è stata prevista l'adozione di un piano straordinario per l'adeguamento alla normativa antincendio delle scuole; è stata estesa la possibilità di stipulare i mutui con la Banca europea per gli investimenti e altri soggetti anche agli interventi inclusi nelle programmazioni nazionali triennali successive a quella del triennio 2015-2017; sono stati istituiti un Fondo "Asili nido e Scuole dell'infanzia" e un'apposita sezione del Fondo unico per l'edilizia scolastica, destinata a finanziare le esigenze urgenti e indifferibili; sono state destinate risorse ai comuni e alle province, proprietari degli edifici scolastici.

**Con riguardo specifico all'università e, più in generale, all'istruzione superiore**, l'azione legislativa è stata indirizzata principalmente ad elevare le facoltà assunzionali delle università e ad introdurre disposizioni per agevolare il ricambio generazionale, con una riforma della figura del ricercatore universitario. Inoltre, è stata aumentata (da 6) a 10 anni la durata dell'abili-

tazione scientifica nazionale (ASN) per l'accesso alla docenza universitaria di prima (professori ordinari) e seconda fascia (professori associati).

Numerosi interventi sono stati adottati per l'internazionalizzazione della ricerca, l'incontro fra esigenze produttive e strutturazione dei corsi di laurea, gli alloggi universitari, con la realizzazione di strutture nuove e l'ammodernamento di quelle già esistenti.

## L'Italia e L'Unione europea

Il ruolo del Parlamento italiano in relazione alle attività dell'Unione europea (UE) si svolge nel quadro delle norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE.

La legge n. 234 del 2012, che è stata modificata nel corso della XVIII legislatura, disciplina infatti gli obblighi di informazione del Governo in materia europea nei confronti del Parlamento, sia attraverso la trasmissione sistematica di una serie di documenti e atti dell'UE, accompagnati da elementi di informazione da parte del Governo, sia in occasione dell'illustrazione della posizione che il Governo intende assumere prima delle riunioni del Consiglio europeo.

Le **comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Camere** prima dei Consigli europei, alle quali fa seguito un dibattito al termine del quale possono essere approvati atti di indirizzo al Governo, hanno rappresentato un'occasione cruciale per discutere delle grandi questioni in ambito europeo che hanno caratterizzato la legislatura, fra le quali le misure per contrastare la pandemia da Covid 19 e le iniziative da adottare a seguito dell'aggressione militare russa in Ucraina. Nel contesto della risposta europea alla crisi pandemica, coordinata dalla Commissione europea presieduta dal 2019 da Ursula von der Leyen, ha assunto una particolare importanza la discussione sul bilancio pluriennale per il periodo 2021-2027 e la definizione delle misure per la ripresa delle economie europee nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR).

L'attività europea del Parlamento italiano si è altresì focalizzata sulla discussione delle altre grandi tematiche che hanno contraddistinto il dibattito interistitu-

### Temi:

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 Parlamento italiano e l'Unione europea

Le iniziative dell'UE in materia di politica di sicurezza e difesa comune

L'Unione bancaria e dei mercati dei capitali

Il Pilastro europeo dei diritti sociali

La Conferenza sul futuro dell'Europa

zionale a livello europeo e che hanno avuto un forte impatto a livello nazionale. Tra queste, si segnalano:

- il **dibattito sul futuro dell'Europa** e sul seguito da dare alle proposte elaborate dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, che si è conclusa il 9 maggio 2022;
- la predisposizione delle **misure in risposta alla crisi pandemica**, con particolare riferimento al negoziato sulla iniziativa NextGenerationEU nonché la connessa riflessione sulla **revisione delle regole economiche e di bilancio** dell'UE, in cui rientra il Patto di stabilità e crescita;
- il **quadro finanziario pluriennale** e il sistema di risorse proprie dell'Ue per il periodo 2021-2027;
- i negoziati per l'uscita del Regno Unito dall'UE (cosiddetta **Brexit**);
- il **rafforzamento della cooperazione europea nel settore della difesa**, anche ai fini della definizione in modo condiviso di obiettivi e capacità attraverso l'attuazione delle iniziative previste dalla Bussola strategica dell'UE (*Strategic Compass*);
- le **iniziative nel settore della politica migratoria**, per affrontare da un lato l'emergenza dei flussi migratori, e dall'altro per ridefinire un approccio dell'UE basato sull'equilibrio tra principi di solidarietà e responsabilità;
- la **transizione verde** e la **trasformazione digitale**, che rappresentano gli assi portanti della strategia europea per la ripresa e per la modernizzazione delle economie europee;
- l'**autosufficienza energetica** e la diversificazione delle fonti di approvvigionamento, a seguito della guerra in Ucraina che ha posto al centro dell'agenda politica dell'UE la necessità di ridurre la dipendenza dalle forniture di energia della Russia.

La discussione delle varie questioni si è svolta in diverse sedi: in Assemblea in occasione delle comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri; nelle Commissioni, sia nell'ambito di un'intensa attività conoscitiva, sia nell'esame delle proposte della Commissione europea nel quadro del cosiddetto "**dialogo politico**" (cd. "fase ascendente" di formazione delle politiche europee).

Una delegazione parlamentare della Camera ha partecipato ai lavori della **Conferenza sul futuro dell'Europa**, mentre le Commissioni esteri ed affari europei hanno svolto un'indagine conoscitiva sulla Conferenza.

L'**esame delle proposte della Commissione europea** si è focalizzato sui **profili di merito**, piuttosto che su quelli relativi al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà introdotto dal Trattato di Lisbona. La Commis-

sione, infatti, ha costantemente sollecitato i Parlamenti nazionali, già a partire dal 2006 nel quadro del dialogo politico, ad esprimere osservazioni e pareri sulle sue proposte e sui documenti di consultazione, ai quali la Commissione stessa fornisce puntuale risposta.

Ad un orientamento, che privilegia l'esame dei profili di merito delle proposte della Commissione europea, ha contribuito anche la riorganizzazione delle regole per la partecipazione alla formazione delle politiche europee nel contesto della [legge n. 234 del 2012](#). Tale legge di sistema è stata modificata dalla legge europea 2019-2020, al fine di estendere gli obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento nell'ambito del processo decisionale europeo e di rendere più incisivo il ruolo di indirizzo del Parlamento rispetto alla posizione che il Governo assume in sede di Consiglio dell'Unione europea e di altre istituzioni od organi dell'Unione. Sono state inoltre introdotte nell'ordinamento disposizioni relative al monitoraggio parlamentare sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), finalizzate a garantire il corretto utilizzo delle risorse dell'Unione europea assegnate all'Italia e la verifica del conseguimento dei traguardi e degli obiettivi intermedi del Piano.

Con riguardo alla **fase discendente** di attuazione del diritto dell'Unione europea, nella XVIII legislatura sono state approvate in via definitiva cinque [leggi europee](#), due delle quali riferite a un biennio: tre leggi di delegazione europea (2018, 2019-2020 e 2021) e due leggi europee (2018 e 2019-2020).

Il processo di adeguamento dell'ordinamento italiano a quello europeo ha registrato dei rallentamenti, anche in ragione della fine anticipata della legislatura, che hanno contribuito a un peggioramento dello stato del contenzioso pendente nei confronti dell'Italia. In data 23 marzo 2018 le **procedure di infrazione** aperte a carico dell'Italia ammontavano a 61 (di cui 50 per violazione del diritto dell'Unione e 11 per mancato recepimento di direttive), mentre sulla base dell'aggiornamento del 30 settembre 2022, le infrazioni aperte nei confronti dell'Italia risultano in numero pari a 82 (di cui 57 per violazione del diritto dell'Unione e 25 per mancato recepimento di direttive).



## L'emergenza Covid-19

Il 9 gennaio 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato l'avvenuto isolamento, da parte delle autorità sanitarie cinesi, di un nuovo ceppo di coronavirus mai identificato prima nell'uomo: il 2019-nCoV (conosciuto anche come COVID-2019), poi ride-nominato Sars-CoV-2. Il virus è stato associato a un focolaio di casi di polmonite registrati a partire dal 31 dicembre 2019 nella città di Wuhan, nella Cina centrale. Il 30 gennaio l'OMS ha dichiarato l'epidemia da COVID-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale e l'11 marzo l'ha definita una "situazione pandemica".

L'Italia ha immediatamente attivato **significative misure di prevenzione**, dichiarando, con **Delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020**, lo stato di emergenza per sei mesi (pertanto fino al 31 luglio 2020) in conseguenza del rischio sanitario connesso, all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, disponendo che si provveda con ordinanze, emanate dal **Capo del Dipartimento della protezione civile**, acquisita l'intesa della Regione interessata, e in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Lo stato di emergenza è stato di volta in volta prorogato con atti successivi fino a giungere alla proroga al **31 marzo 2022** ad opera dell'articolo 1 del **D.L. 221/2021**, data in cui è poi cessato, ai sensi **dell'art. 1 del DL. 24/2002 (L.52/2022)**.

Tra le diverse misure adottate va qui ricordata la nomina (art. 122 del **D.L. n. 18/2020**) di un **Commissario straordinario** per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza

### Temi:

Emergenza COVID-19: i profili ordinamentali e i "decreti-legge cornice"

Le misure sanitarie di contrasto al Covid-19

Gli interventi in materia di lavoro per fronteggiare l'emergenza da Covid-19

Le disposizioni adottate nel mondo della scuola a seguito della pandemia da Covid-19

Gli scostamenti di bilancio della XVIII legislatura: un quadro di insieme

Il sostegno degli enti territoriali in relazione all'emergenza Covid-19

epidemiologica COVID -19. Il Commissario gestisce ogni intervento utile a fronteggiare l'emergenza sanitaria, programmando e organizzando le attività, individuando i fabbisogni, indirizzando le risorse umane e strumentali e procedendo all'acquisizione e alla distribuzione di farmaci, delle apparecchiature e dei dispositivi medici e di protezione individuale, in raccordo con il Capo del Dipartimento della Protezione Civile.

Dal 1° aprile 2022, cessato lo stato di emergenza, sono quindi cessati i poteri emergenziali del Capo della Protezione civile e quelli del [Commissario straordinario](#). Al suo posto è istituita [un'Unità per il completamento della campagna vaccinale](#) e per l'adozione di altre misure di contrasto alla pandemia, che si coordinerà con il Ministero della Salute. Al direttore della nuova Unità sono attribuiti i medesimi poteri già previsti per il Commissario straordinario.

Su richiesta motivata delle Amministrazioni competenti, con efficacia limitata fino al 31 dicembre 2022, è stato contestualmente disposto che possono essere adottate **ordinanze di protezione civile**, al fine di adeguare all'evoluzione dello stato della pandemia da COVID-19 le misure di contrasto in ambito organizzativo, operativo e logistico già emanate. Tali ordinanze, che devono essere comunicate alle Camere, possono contenere misure derogatorie negli ambiti indicati, fermo restando il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea e dei principi di adeguatezza e proporzionalità, nel limite delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente.

L'esposizione che segue è diretta a fornire un quadro sintetico delle misure adottate per gestire l'emergenza sanitaria, specificandone l'ambito di intervento e mediante rinvio a trattazioni di maggior dettaglio.

Il quadro degli interventi normativi necessari a fronteggiare l'emergenza derivante dalla diffusione della pandemia è stato definito nell'ordinamento italiano, nel 2020 e all'inizio del 2021, da un **insieme di decreti-legge** che stabiliscono [la cornice ordinamentale delle misure adottabili per la gestione dell'emergenza](#) (in particolare i [decreti-legge n. 19/2020](#), L. n. 135/2020, e [n. 33/2020](#), L. n. 74/2020 come successivamente integrati e modificati) e di d.P.C.m., che hanno attuato le disposizioni dei decreti-legge, scegliendo in concreto, all'interno del "catalogo" di provvedimenti adottabili previsto dai decreti-legge, le misure di contenimento, e modulandole in relazione all'andamento epidemiologico (il [D.P.C.M. 2 marzo 2021](#) è l'ultimo adottato in questa fase).

Nel 2021, la disciplina è stata poi direttamente affidata alla fonte legisla-

tiva con nuovi decreti legge, a partire dal [D.L. n. 52/2021](#) (L. n.87/2021). Infine, come già sopra ricordato, con il [D.L. n. 24/2022](#) (L. n. 52/2022) sono state previste le disposizioni per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, e per il rientro all'ordinario in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza.

Il contrasto della pandemia ha poi naturalmente richiesto l'adozione di provvedimenti emergenziali diretti ad introdurre e disciplinare le misure sanitarie e socio-economiche necessarie per il contrasto del contagio e delle conseguenze economiche derivanti dall'adozione delle misure restrittive.

**Sul piano sanitario** le linee adottate si sono mosse nella duplice direzione dell'avvio e della diffusione di una estesa **campagna di vaccinazione della popolazione**, sulla base di un Piano strategico nazionale dei vaccini nonché dell'**acquisto** e della **distribuzione dei farmaci per la cura** dei pazienti con **COVID-19** (cfr. [Le misure sanitarie di contrasto al Covid 19](#)).

L'attività di vaccinazione è iniziata a fine dicembre 2020. L'attuazione del piano è stata affidata al Commissario straordinario (è previsto un confronto sul Piano anche con il Comitato Nazionale di Bioetica). Le regioni e le province autonome provvedono alla somministrazione dei vaccini tramite alcune categorie di soggetti specificamente definite. Scopo della campagna vaccinale è quello di raggiungere un'elevata copertura vaccinale per ridurre la circolazione del virus e lo sviluppo di varianti e prevenire efficacemente l'insorgenza di patologie gravi e di decessi.

In questa direzione sono state adottate le norme volte ad introdurre e disciplinare il **green pass** e l'**obbligo vaccinale** per diverse categorie di lavoratori e per i soggetti con più di cinquant'anni.

**Dal 1 maggio 2022** il green pass non è più richiesto nel nostro Paese per attività e servizi. Resta obbligatorio per accedere come visitatori ai reparti di degenza delle strutture ospedaliere e RSA e per permanere come accompagnatori di pazienti non Covid-19 nelle sale di attesa di pronto soccorso, strutture sanitarie e sociosanitarie.

Attualmente rimane prorogato al 31 dicembre 2022 l'obbligo vaccinale per:

- gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, per approfondimenti la [nota del Ministero della salute](#) (articolo 8, commi 1-3 del decreto legge n. 24 del 2022);
- tutti i lavoratori impegnati in strutture residenziali socio-sanitarie e socio-assistenziali (articolo 8, commi 1-3 del decreto legge n. 24 del 2022);

- il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all'art. 8-ter del D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (per esempio ospedali, residenze sanitarie assistite, ambulatori, studi medici e odontoiatrici, centri diagnostici), ad esclusione dei contratti esterni; gli studenti dei corsi di laurea impegnati nello svolgimento di tirocini per l'abilitazione all'esercizio delle professioni sanitarie (articolo 8, commi 1-3 del decreto legge n. 24 del 2022).

La **Legge di bilancio 2021** ha provveduto a disciplinare nel dettaglio la **vaccinazione contro il COVID-19**, ponendo la cornice legislativa statale per l'attuazione nonché i relativi stanziamenti e ha inoltre disposto, per il **2021**, l'istituzione di un **Fondo per la sanità e i vaccini** nello stato di previsione del Ministero della salute, con una dotazione di **400 milioni**, per l'**acquisto dei vaccini** e dei **farmaci** per la **cura dell'infezione COVID-19**. In seguito, altre disposizioni legislative hanno stanziato ulteriori risorse per l'acquisto e la distribuzione dei vaccini e dei farmaci per la cura dei pazienti con Covid-19.

Sono stati poi messi a punto istituti e meccanismi diretti al **potenziamento del personale sanitario** necessario per far fronte alle esigenze di sorveglianza epidemiologica e di coordinamento connesse alla gestione dell'emergenza COVID-19. Per fronteggiare l'emergenza, sono state utilizzate procedure straordinarie di reclutamento del personale per il potenziamento, in particolare, delle reti di assistenza territoriale e dei reparti ospedalieri di virologia e pneumologia, in deroga alla disciplina vigente. Ciò ha permesso al Servizio sanitario di contrastare la crisi epidemiologica in atto nelle regioni più colpite fino al termine dello stato di emergenza (31 luglio, successivamente prorogato al 15 ottobre 2020 e poi al 31 gennaio 2021) prevedendo al contempo azioni a lungo termine, quali il reclutamento di medici ed infermieri, anche militari. Sono stati disposti incentivi ed incarichi di lavoro autonomo e, per garantire l'assistenza in caso di sostituzione del medico di medicina generale, la possibilità di esercitare la professione di medico-chirurgo dopo il conseguimento della laurea in Medicina e chirurgia previo giudizio di idoneità (cd. laurea abilitante).

L'adozione delle misure di contenimento previste dai diversi decreti legge che fin dalle prime fasi dell'emergenza sanitaria da Covid-19 hanno cercato di arginare la diffusione del contagio, ha comportato **conseguenze ed effetti economici su tutte le attività produttive** interessate dalle chiusure o dalle limitazioni.

Si è intervenuto pertanto con l'adozione di misure di sostegno dirette a fronteggiare e gestire le **conseguenze economiche e sociali** derivanti dal-

l'adozione delle diverse misure restrittive. Tali misure di sostegno sono state finanziate ricorrendo, tra il 2020 e il 2022, a numerose richieste di autorizzazione al Parlamento al ricorso a maggiore indebitamento, al fine di far fronte agli eventi di carattere eccezionale connessi all'emergenza pandemica. Tali autorizzazioni, approvate dalle Camere a maggioranza assoluta, conformemente a quanto stabilito dall'articolo 81, secondo comma, della Costituzione e dall'articolo 6 della legge "rinforzata" n. 243 del 2012, hanno consentito al Governo di utilizzare gli spazi di manovra aperti dall'attivazione a livello europeo, da parte della Commissione, della **clausola generale di salvaguardia** prevista dal **Patto di Stabilità e Crescita** (PSC). Per un approfondimento sul tema, si rinvia all'Area tematica [Politica economica e finanza pubblica](#), nonché all'apposito [tema](#) dedicato agli scostamenti di bilancio autorizzati nel corso della XVIII legislatura.

Quanto alle misure fiscali e finanziarie per contrastare gli effetti sull'economia derivati dalla pandemia, si rinvia all'apposito [Tema](#).

Misure particolari sono poi state dettate in tema **di lavoro e welfare**, e in tema di **scuola**.

Le principali misure in materia di **lavoro e welfare** sono state volte al contenimento dei contagi nei luoghi di lavoro (ad esempio attraverso la promozione del lavoro agile, il rispetto dei protocolli di sicurezza sottoscritti da Governo e parti sociali e l'obbligo di green pass), alla tutela dell'occupazione (attraverso la concessione di specifici trattamenti di integrazione salariale e il divieto temporaneo di licenziamento), nonché al sostegno del reddito dei lavoratori maggiormente colpiti dalla crisi, mediante il riconoscimento di indennità economiche a compensazione dei minori compensi percepiti. Per un approfondimento delle misure emergenziali in tema di lavoro e welfare si rinvia all'[apposito tema](#).

Per quanto concerne in particolare il **settore della scuola**, questo è stato direttamente interessato, oltre che dall'interruzione - per diversi periodi - delle attività di insegnamento in presenza, sostituite dalla didattica a distanza (DAD), dall'adozione - quando è stato possibile rientrare in classe - di dettagliate misure sanitarie di tipo preventivo, come l'uso delle mascherine nei locali scolastici e la necessità di osservare periodi di quarantena nelle classi interessate dal contagio, con la possibilità per gli studenti di rientrare in aula solo dopo aver effettuato un tampone con esito negativo. Per un approfondimento sull'emergenza Covid-19 nel mondo della scuola, si rinvia all'apposito [Tema](#).

Gli interventi statali hanno previsto, infine, misure di sostegno per gli **enti**

**territoriali** al fine di assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali e per ristorare gli enti dalle perdite di gettito da entrate proprie, a seguito delle esenzioni e sospensioni disposte dai provvedimenti emergenziali in ragione della emergenza sanitaria. Si rinvia per un esame di dettaglio al relativo [tema](#).

Allo scopo di dare una risposta comune e globale per combattere la pandemia di COVID-19 e per rafforzare la preparazione e gestione delle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, va poi ricordata la messa a punto della [strategia sanitaria europea \(qui il link\)](#) per il contrasto all'emergenza Covid-19.

Si ricorda infine che l'**Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa** (APCE) negli ultimi 2 anni ha dedicato molta attenzione all'impatto e alle conseguenze della pandemia, con l'approvazione di risoluzioni e raccomandazioni che hanno affrontato il tema sotto i diversi profili di competenza (qui l'[approfondimento](#)).

## PNRR

Al fine di affrontare le sfide connesse alla crisi pandemica e al conseguente rallentamento delle economie europee, l'Unione europea ha approntato, nel quadro del *Next Generation EU*, il **Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and resilience facility - RRF)**, un nuovo strumento finanziario per supportare la ripresa negli Stati membri.

La *Recovery and Resilience Facility*, il cui funzionamento è disciplinato dal Regolamento n.2021/241/UE, ha una dotazione di **723,8 miliardi di euro**, di cui 338 di *grant* (sovvenzioni) e 385 di *loans* (prestiti). L'Italia è il paese che ha ricevuto lo stanziamento maggiore, pari a 191,5 miliardi, di cui 68,9 miliardi di *grants* e 122,6 miliardi di *loans*.

L'accesso alle risorse della RRF avviene sulla base di un **Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR - Recovery and Resilience Plan)**, con cui ciascun Stato membro definisce un pacchetto coerente di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026. Il Piano nazionale deve dettagliare i progetti, le misure e le riforme previste nelle aree di intervento riconducibili a **sei pilastri fondamentali**:

- 1) transizione verde;
- 2) trasformazione digitale;
- 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compresi coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e un mercato unico ben funzionante con PMI forti;
- 4) coesione sociale e territoriale;
- 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, anche al fine di aumentare la capacità di reazione e la preparazione alle crisi;

### Temi:

Il PNRR italiano

Il ruolo del Parlamento nella definizione del PNRR

Le risorse per il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

La governance del PNRR

L'attuazione del PNRR

Enti territoriali e PNRR

Il Mezzogiorno nel PNRR

Il Piano nazionale complementare al PNRR

6) politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse istruzione e competenze.

Il Piano nazionale, inoltre, deve:

- essere coerente con le sfide e le priorità specifiche per Paese individuate nel contesto del Semestre europeo e con le informazioni contenute nei Programmi nazionali di riforma, nei Piani nazionali per l'energia e il clima, nei Piani territoriali per una transizione giusta, nei Piani nazionali per l'attuazione della Garanzia Giovani e negli Accordi di partenariato;
- destinare almeno il 37% della dotazione al sostegno della transizione verde, compresa la biodiversità;
- destinare almeno il 20% alla trasformazione digitale;
- fornire una dettagliata spiegazione delle modalità con le quali il Piano intende contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità, rafforzare il potenziale di crescita e attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi;
- definire i target intermedi e finali e un calendario indicativo dell'attuazione delle riforme e degli investimenti, da completare al più tardi entro la fine di agosto 2026;
- indicare le modalità per il monitoraggio e l'attuazione del Piano, tappe, obiettivi e indicatori inclusi;
- dare conto delle misure nazionali volte a prevenire, individuare e correggere corruzione, frodi e conflitti di interesse.

Il [Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\) dell'Italia](#) è stato presentato in via ufficiale dal Governo italiano il 30 aprile 2021, a conclusione di un lungo processo di elaborazione che ha visto a più riprese il [contributo del Parlamento](#), con attività conoscitive e di indirizzo.

Il 13 luglio 2021 il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con [Decisione di esecuzione del Consiglio](#), che ha recepito la proposta di decisione della Commissione europea. Alla Decisione di esecuzione del Consiglio è annesso un ampio [allegato](#), con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale.

Il PNRR italiano è strutturato su 6 Missioni e prevede di destinare almeno il **40% delle risorse complessive ai territori del Mezzogiorno**. Inoltre, nel rispetto delle soglie stabilite dalla normativa europea, il Piano prevede che il **37%** delle risorse sia indirizzato a interventi per la **transizione ecologica** e il **25%** alla **transizione digitale**.

Con il [D.M. del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021](#) è stato, quindi, definito il **riparto delle risorse finanziarie del PNRR (191,5 miliardi di euro) tra le Amministrazioni centrali** titolari degli interventi, indicando la somma complessiva spettante a ciascuna di esse e la ripartizione delle risorse in relazione ai traguardi e agli obiettivi da conseguire, per ciascuna scadenza semestrale.

Il 28 dicembre 2021 Italia e Commissione europea hanno siglato gli [Operational Arrangements \(OA\)](#) relativi al PNRR italiano, con i quali sono stabiliti i meccanismi di verifica periodica (validi fino al 2026) relativi al conseguimento dei traguardi ed obiettivi (*Milestone e Target*) necessari per il riconoscimento delle rate semestrali in favore dell'Italia.

Al fine di finanziare specifiche azioni che integrano e completano il PNRR, con il decreto-legge n.59 del 2021 il Governo ha istituito il [Fondo complementare al PNRR](#), con una dotazione complessiva di **30,6 miliardi per gli anni 2021-2026**. Gli obiettivi iniziali, intermedi e finali dei programmi e degli interventi contenuti nel **Piano nazionale per gli investimenti complementari** sono stati individuati nell'[allegato 1 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 15 luglio 2021](#).

Attraverso interventi normativi d'urgenza è stata definita l'architettura del sistema di [governance del PNRR](#), con la creazione di nuovi organismi e uffici, nonché la predisposizione di strumenti e sedi di raccordo tra livello centrale e territoriale ai fini dell'attuazione degli investimenti.

Per quanto concerne [l'attuazione del PNRR](#), la normativa europea prevede che la Commissione autorizzi, su base semestrale, l'erogazione dei fondi agli Stati membri solo se risultano conseguiti, in maniera soddisfacente, i traguardi (*milestones*) e gli obiettivi (*target*) previsti nel Piano nazionale, che riflettono i progressi compiuti nella realizzazione degli investimenti e delle riforme.

Il 13 agosto 2021 la [Commissione europea](#), a seguito della valutazione positiva del PNRR italiano, ha erogato al nostro Paese, a titolo di **prefinanziamento, 24,9 miliardi di euro** (di cui 8,957 miliardi a fondo perduto e per 15,937 miliardi di prestiti), pari al 13% dell'importo totale stanziato a favore dell'Italia.

Il 13 aprile 2022 la Commissione europea ha versato all'Italia la [prima rata semestrale da 21 miliardi](#) (10 miliardi di sovvenzioni e 11 miliardi di prestiti), a seguito della valutazione positiva sugli obiettivi del PNRR che l'Italia doveva conseguire entro il 31 dicembre 2021.

In relazione ai traguardi e agli **obiettivi conseguiti entro il 31 dicembre 2021** si veda il [dossier](#) predisposto dal Servizio studi della Camera.

All'inizio del mese di luglio 2022 il Governo ha dichiarato il conseguimento di tutti gli obiettivi (45 interventi, di cui 15 riforme e 30 investimenti) previsti per il secondo semestre di attuazione del Piano (1° gennaio - 30 giugno 2022); il 27 settembre 2022 la Commissione europea ha espresso una [valutazione preliminare positiva](#) sul raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi previsti per il primo semestre del 2022, ai fini dell'erogazione della seconda rata di 21 miliardi. Entro quattro settimane è previsto il parere del Comitato economico e finanziario, all'interno del Consiglio dei ministri Ue delle Finanze. In caso di parere positivo, la Commissione erogherà all'Italia la rata di 21 miliardi di euro, entro un altro mese dal parere tecnico.

In relazione ai traguardi e agli **obiettivi conseguiti entro il 30 giugno 2022** si veda il [dossier](#) predisposto dal Servizio studi della Camera.

Con specifico riferimento al **ruolo di controllo del Parlamento sull'attuazione del PNRR**, è previsto che il Governo trasmetta alle Camere una specifica relazione, con cadenza almeno semestrale. Il 23 dicembre 2021 il Governo ha presentato al Parlamento la prima [Relazione sullo stato di attuazione del PNRR](#), annunciando il raggiungimento di tutti i 51 traguardi e obiettivi con scadenza al 31 dicembre 2021. La Relazione è stata oggetto di esame in varie commissioni parlamentari, con l'approvazione di specifici atti di indirizzo.

Attualmente sono in corso le attività per il conseguimento degli **obiettivi relativi al terzo semestre di attuazione del PNRR, da raggiungere entro il 31 dicembre 2022**. Si tratta di **55 obiettivi e traguardi**, ai quali si lega l'erogazione da parte delle istituzioni europee della **terza rata di finanziamento, del valore di 19 miliardi**.

Uno specifico [tema](#), curato dal Servizio Bilancio dello Stato e dal Servizio Studi del Senato, illustra i dati relativi alle risorse utilizzate per il finanziamento del PNRR, alle principali destinazioni di spesa e alle relative implicazioni per la finanza pubblica, con particolare riguardo agli effetti dell'attuazione del Piano sul deficit e sul debito pubblico. Sono altresì fornite informazioni relative all'impatto macroeconomico atteso dalla realizzazione degli interventi inclusi nel PNRR e nel Piano complementare di interventi, finanziato con risorse nazionali.

## Politica economica e finanza pubblica

Il **quadro normativo** dell'Unione europea che presiede alla [governance economica europea](#), contenuto principalmente nel **Patto di stabilità e crescita** come integrato per alcune regole di bilancio dal Fiscal compact, è volto ad assicurare, anche mediante alcune procedure di sorveglianza e verifica da parte delle autorità europee, la stabilità delle politiche di bilancio e la sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri. A questi obiettivi le regole economiche europee mirano attraverso la fissazione di **parametri quantitativi** stabiliti a livello sovranazionale (rapporto deficit/PIL e debito/PIL, Obiettivo di medio termine, regola del debito, regola della spesa), nonché assicurando il **coordinamento ex ante** delle politiche economiche e di bilancio nazionali nell'ambito del **Semestre europeo** e del calendario comune di bilancio, come disciplinati a seguito delle modifiche apportate al Patto di stabilità e crescita, in conseguenza della crisi economico-finanziaria del 2008, dagli atti normativi europei di diritto derivati contenuti nel cd. **Six Pack** (2011) e nel cd. **Two Pack** (2013).

Tale quadro è andato incontro a un radicale mutamento di prospettiva a partire da **febbraio 2020**, con lo scoppio dell'emergenza pandemica da **Covid-19**. Al fine di reagire agli effetti immediatamente prodotti dall'emergenza sui sistemi economici dei Paesi Ue, la **Commissione** europea ha disposto, con la comunicazione [COM\(2020\)123](#) del 20 marzo 2020, l'attivazione della cd. **general escape clause** del Patto di stabilità e crescita. Essa, consentendo agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'Obiettivo di medio termine, ha assicurato agli Stati Ue un margine di manovra fiscale per sostenere le spese sanitarie necessarie ad affrontare l'emergenza epidemiologica e a contrastare gli effetti recessivi pro-

### Temi:

Le regole economiche europee ed il ciclo di bilancio nazionale

Gli scostamenti di bilancio della XVIII legislatura: un quadro di insieme

Autorizzazioni al maggiore indebitamento e revisioni degli andamenti programmatici di finanza pubblica nella XVIII legislatura: profili quantitativi

L'Unione bancaria e dei mercati dei capitali

I Fondi per gli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato

Il controllo della spesa pubblica e la *spending review*

Benessere equo e sostenibile

Equilibrio di bilancio, quantificazione e copertura delle leggi di spesa

dotti dalla pandemia sulle economie europee. Inizialmente prevista per il 2020, l'applicazione della clausola generale di salvaguardia è stata più volte prorogata dalla Commissione, fino a prevedere, da ultimo, con la comunicazione [COM\(2022\)600](#), la sua estensione a tutto il 2023, in ragione delle incertezze e dei forti rischi di revisione al ribasso delle prospettive economiche dei Paesi Ue dovuti alla guerra tra Russia e Ucraina, nonché agli aumenti senza precedenti dei prezzi dell'energia.

Sul **fronte interno**, nel corso della XVIII legislatura la **V Commissione (Bilancio)** della **Camera dei deputati** ha seguito con particolare attenzione il dibattito pubblico, tuttora in corso a livello europeo, sulla **revisione del Patto di stabilità e crescita** e della governance economica dell'UE nel suo complesso. Tale dibattito, rilanciato a ottobre 2021 dalla **Commissione europea** con la **comunicazione COM(2021)662 "L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica"**, ha visto la Commissione Bilancio della Camera svolgere un **ampio ciclo di audizioni** di ex Ministri dell'economia, soggetti istituzionali, accademici ed esperti di settore, al fine di approfondire il contenuto della comunicazione e di valutare le diverse prospettive di riforma della governance economica europea.

A livello nazionale, la tempistica e i contenuti del **ciclo della programmazione di bilancio** nazionale sono definiti in relazione alle regole di governance economica adottate a livello europeo, al fine di favorire un più intenso coordinamento ex ante delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri della UE ed una più stretta sorveglianza in campo fiscale e macro-economico. Il ciclo di bilancio è stato oggetto di alcune modifiche ad opera della legge 163 del 2016, che ha disegnato la nuova legge di bilancio, riunendo in un unico provvedimento la parte normativa e il bilancio di previsione.

A livello di **prassi parlamentare**, la **XVIII legislatura** ha visto il consolidamento della tendenza al differimento del termine di presentazione del disegno di legge di bilancio, nonché alla progressiva erosione del tempo dedicato all'esame parlamentare del disegno di legge in seconda lettura. Anche al fine di arginare queste tendenze, nella fase finale della legislatura la Camera ha svolto e concluso in prima lettura l'esame della proposta di legge [A.C. 3437-A](#), la quale, intervenendo sulla tempistica del ciclo di programmazione di bilancio nazionale, prevedeva l'anticipo del termine per la presentazione della Nota di aggiornamento del DEF dal 27 al 25 settembre di ciascun anno e l'anticipo del termine per la presentazione del disegno di legge di bilancio alle Camere dal 20 al 15 ottobre di ciascun anno, nonché l'obbligo per il Presidente del Consiglio dei ministri di riferire tempestiva-

mente alle Camere, in caso di mancata presentazione del disegno di legge di bilancio entro tale ultimo termine. A seguito della prima lettura, la proposta di legge è stata trasmessa al Senato, dove l'esame non è tuttavia iniziato in ragione della fine anticipata della legislatura.

Nel corso della XVIII legislatura, le linee di **politica economica** e di **finanza pubblica** sono state definite, anzitutto dal **primo Governo Conte**, attraverso la [Nota di aggiornamento al DEF 2018](#) e la manovra di finanza pubblica per il **triennio 2019-2021**, realizzata con la [legge di bilancio per il 2019](#) e il [decreto-legge 119 del 2018](#), nonché con il successivo [Documento di economia e finanza del 2019](#).

Le linee di politica economica del **secondo Governo Conte** per il **triennio 2020-2022** sono state definite dalla [Nota di aggiornamento al DEF 2019](#) e con la manovra di finanza pubblica realizzata con la [legge di bilancio per il 2020](#). Le linee di politica economica per il triennio 2021-2023 sono state definite con la [Nota di aggiornamento al DEF 2020](#) e con la manovra di finanza pubblica realizzata con la [legge di bilancio per il 2021](#).

Nel complesso, l'indirizzo di politica economica è stato in una prima fase volto, attraverso politiche di bilancio non restrittive, a sostenere il rilancio della domanda interna e la spesa per investimenti, rinviando di anno in anno il raggiungimento degli obiettivi fissati per il nostro Paese (OMT) nell'ambito del Patto di stabilità e crescita (PSC), anche attraverso l'ampio utilizzo dei margini di flessibilità da esso previsti.

Il quadro di finanza pubblica ha subito un drastico mutamento a partire dal mese di febbraio 2020, quando al fine di fronteggiare l'emergenza Covid-19 e le conseguenze della forte limitazione delle attività economiche il Governo ha adottato una serie di provvedimenti d'urgenza che hanno disposto lo stanziamento di ingenti risorse pubbliche in deficit. L'adozione di tali misure è stata resa possibile dai ripetuti scostamenti di bilancio autorizzati (a maggioranza assoluta) dalle Camere e dalla [sospensione del Patto di stabilità e crescita \(PSC\)](#) decisa dalla Commissione europea.

Le linee di politica economica per il triennio 2021-2023 sono state definite con la [Nota di aggiornamento al DEF 2020](#) e con la manovra di finanza pubblica realizzata con la [legge di bilancio per il 2021](#), che ha tenuto conto, in parte, anche delle risorse assegnate all'Italia nell'ambito del [programma Next Generation EU](#).

Il 13 febbraio 2021 è entrato in carica il **Governo Draghi**, chiamato a fronteggiare, con politiche di bilancio espansive (definite già con il [DEF 2021](#)), i perduranti effetti economici della crisi legata all'**emergenza COVID-19** sulle imprese e sulle famiglie.

A fine aprile 2021 è giunto a conclusione il lungo percorso di elabora-

zione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, avviato nell'estate dell'anno prima. Il 30 aprile 2021 il [PNRR dell'Italia](#) è stato trasmesso dal Governo alla Commissione europea e il 13 luglio 2021 è stato definitivamente approvato con [Decisione di esecuzione del Consiglio](#), dando avvio alla fase attuativa degli interventi.

Le linee di politica economica per il **triennio 2022-2024** sono state quindi definite con la [NADEF 2021](#) e con la [legge di bilancio per il 2022](#).

Un ulteriore mutamento del quadro economico nazionale si è avuto a seguito dell'**aggressione russa all'Ucraina**, avviata a partire dal 24 febbraio 2022, che ha comportato un peggioramento delle prospettive di ripresa economica, soprattutto per l'incremento dei prezzi energetici e delle materie prime, nonché per gli elevati tassi di inflazione che ne sono conseguiti.

Nel corso del **2022**, le prospettive di finanza pubblica, nel nuovo quadro macroeconomico determinato dal repentino mutamento delle condizioni geopolitiche mondiali determinatosi a seguito dello scoppio della guerra russo-ucraina, sono state delineate, in primo luogo, nel [DEF 2022](#), nel quale, pur in uno scenario caratterizzato da un forte rallentamento dell'economia, si è registrata comunque una crescita annua significativa. A fronte di una previsione di deficit tendenziale della PA del 5,1 per cento del PIL nel 2022 e in discesa fino al 2,7 per cento del PIL nel 2025, il Governo ha confermato gli obiettivi di deficit nominale di cui alla NADEF 2021, al fine di utilizzare lo spazio di bilancio venutosi a determinare (pari a 0,5 punti percentuali di PIL nel 2022, 0,2 punti nel 2023 e 0,1 nel 2024 e nel 2025) per il finanziamento di nuove misure a sostegno di famiglie e imprese e per il contrasto delle conseguenze economiche della guerra, in particolare sui prezzi dei prodotti energetici.

Da ultimo, la [NADEF 2022](#), pubblicata a fine settembre 2022, reca soltanto l'analisi delle tendenze in corso e le previsioni per l'economia e la finanza pubblica a legislazione vigente, lasciando al futuro Governo la definizione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2023-2025 e la redazione della legge di bilancio per il 2023.

Sempre sul fronte degli indirizzi di politica economica e di bilancio, la **XVIII legislatura** è stata segnata dalla successione di una serie eterogenea e in gran parte inedita di **eventi eccezionali** produttivi di rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese. Tra questi, in particolare: l'emergenza epidemiologica da **Covid-19**, a partire da febbraio 2020, la quale ha messo a dura prova la tenuta del sistema sanitario e del tessuto economico e sociale nazionale; a partire dalla seconda metà del 2021, l'eccezionale **aumento dei prezzi dei prodotti energetici** e, conseguente-

mente, dell'**inflazione**; infine, da febbraio 2022, l'impatto della **guerra tra Russia e Ucraina** sugli approvvigionamenti di fonti di energia, sui prezzi dei prodotti energetici, di beni alimentari e di materie prime, nonché sugli incrementi eccezionali del tasso di inflazione.

In ragione delle conseguenze economiche ad ampio spettro determinate da tali eventi eccezionali, i Governi succedutisi nel corso della legislatura hanno sottoposto al Parlamento, complessivamente, **12 richieste di autorizzazione al ricorso a maggiore indebitamento** e all'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT) individuato per ciascuno Stato membro, ai sensi del Patto di stabilità e crescita (PSC), sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Le richieste di autorizzazione allo scostamento di bilancio e al maggiore indebitamento sono state sottoposte mediante **Relazioni al Parlamento** indicanti, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012 e conformemente all'articolo 81, secondo comma, della Costituzione – come modificato nel 2012 – gli eventi eccezionali posti a fondamento della richiesta, le finalità e le destinazioni delle maggiori risorse acquisite e il piano di rientro verso l'OMT. Tutte le Relazioni sono state approvate a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera.

Per un approfondimento dei **profili di carattere quantitativo**, attinenti alle autorizzazioni al maggior indebitamento intervenute nel corso della XVIII legislatura, all'utilizzo delle relative risorse e ai conseguenti riflessi sul percorso programmatico verso l'Obiettivo di medio termine, si rinvia allo specifico [tema](#) predisposto dal **Servizio Bilancio dello Stato**.

Per quanto riguarda il fronte del **finanziamento degli investimenti** volti ad assicurare lo **sviluppo infrastrutturale del Paese** in determinati settori, a partire dal 2016 si è proceduto all'istituzione di tre distinti **Fondi**.

**Il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese**, istituito dalla legge di bilancio per il 2017 con una dotazione di 47,5 miliardi per gli anni dal 2017 al 2032, e rifinanziato dalla legge di bilancio per il 2018 per complessivi 36,115 miliardi di euro per gli anni dal 2018 al 2033, finanzia interventi nei settori dei trasporti, delle infrastrutture, della ricerca, della difesa del suolo, dell'edilizia pubblica e della riqualificazione urbana.

La legge di bilancio per il 2019 ha istituito il **Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese**, con una dotazione complessiva di circa 43,6 miliardi di euro per gli anni dal 2019 al 2033.

La legge di bilancio per il 2020 ha istituito un diverso **Fondo** finalizzato al **rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e**

**allo sviluppo del Paese**, destinato in particolare all'economia circolare, alla decarbonizzazione dell'economia, alla riduzione delle emissioni, al risparmio energetico, alla sostenibilità ambientale e, in generale, ai programmi di investimento e ai progetti a carattere innovativo, anche attraverso contributi ad imprese, a elevata sostenibilità e che tengano conto degli impatti sociali. Tale Fondo ha una dotazione complessiva di circa 20,8 miliardi di euro per gli anni dal 2020 al 2034.

Su un diverso versante, Il miglioramento dei meccanismi di **controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica** ha costituito uno dei principali obiettivi di politica economica degli ultimi anni. Per le amministrazioni centrali dello Stato la [spending review](#) è stata inserita all'interno del processo di bilancio, con l'assegnazione di obiettivi annuali di risparmio ai singoli ministeri. La riforma del quadro di revisione della spesa pubblica costituisce una delle riforme previste dal PNRR. Alla fine del 2021, in attuazione di uno specifico traguardo previsto dal PNRR, è stato istituito il Comitato scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa. Il DEF 2022 ha stabilito che le amministrazioni centrali dello Stato dovranno assicurare i seguenti risparmi di spesa nel triennio 2023-2025: 800 milioni per il 2023; 1.200 milioni per il 2024; 1.500 milioni per il 2025.

Il [Benessere Equo e Sostenibile \(BES\)](#) è un insieme di indicatori che hanno lo scopo di valutare il progresso della società non solo dal punto di vista economico, ma anche sotto l'aspetto sociale e ambientale. Dal 2018 gli indicatori BES sono stati inclusi tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale.

In un apposito Allegato al DEF sono riportati l'andamento nell'ultimo triennio degli indicatori, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica del quadro programmatico e dei contenuti dello schema del Programma nazionale di riforma.

Il Ministero dell'economia e delle finanze presenta inoltre una Relazione annuale al Parlamento con la stima degli effetti dell'ultima manovra economica sull'andamento degli indicatori.

Il [Rapporto Bes](#), pubblicato annualmente dall'ISTAT (BES 2021, di aprile 2022), illustra un quadro integrato dei principali fenomeni economici, sociali e ambientali che caratterizzano il nostro Paese, attraverso l'analisi di un set completo di indicatori suddivisi in 12 domini.

## Politica estera e relazioni internazionali

L'arco temporale della XVIII legislatura è coinciso con una **profonda disarticolazione dell'ordine internazionale** ereditato dai decenni seguiti alla fine della Guerra fredda, che si è fatta più acuta in alcune **aree di confronto geopolitico**, dal Mediterraneo, all'Europa centro-orientale, dall'Afghanistan fino all'Indo-Pacifico.

Sullo sfondo di questi processi di **scomposizione dei progressi equilibri geopolitici**, si sono delineati imponenti rivolgimenti economico-produttivi che hanno investito le **catene di produzione globale**, l'**approvvigionamento energetico**, la **sostenibilità delle dinamiche del commercio internazionale**, fino a colpire, in forme meno lineari e più contrastate, l'effettività di **principi, norme e regole della convivenza internazionale**.

Tutti i principali teatri internazionali di crisi sono stati oggetto di un costante monitoraggio parlamentare, sia in sede di assemblea, sia da parte delle commissioni di settore, che si è intensificato a seguito della deflagrazione del conflitto russo-ucraino.

Al di là della molteplicità degli approcci che hanno segnato la gestione degli stati di crisi internazionale succedutisi tra il 2018 ed il 2022 è possibile ravvisare, nell'esperienza del Parlamento italiano di questi anni, la tendenza utilizzare pienamente **l'articolata gamma delle procedure conoscitive, d'indirizzo e di controllo** anche nella definizione delle scelte fondamentali di politica estera.

Il ricorso a consolidati strumenti procedurali per rispondere, in maniera trasparente e responsabile, alle **inedite esigenze dettate dalla crisi pandemica** e, successivamente, **dall'emergenza politico-internazionale** creata dall'aggressione della Federazione russa al-

### **Temi:**

Africa settentrionale e Medio Oriente  
America latina e Caraibi  
Balcani occidentali  
Cambiamenti climatici  
Cina e Indo-Pacifico  
Conflitto russo-ucraino  
Parlamento e ruolo multilaterale dell'Italia  
La partecipazione italiana alle missioni internazionali  
Trattato di cooperazione rafforzata con la Francia

L'Ucraina, si è inserito nella **tendenza ad ampliare l'interlocuzione Parlamento-Governo nel campo delle relazioni internazionali**, arricchendo l'esperienza già maturata a partire dalla legge-quadro sulla partecipazione italiana alle missioni internazionali.

**Sul piano legislativo, l'attività nell'area della politica estera e delle relazioni internazionali** si è connotata per una **significativa riduzione dei tempi di predisposizione e di approvazione dei provvedimenti di autorizzazione alla ratifica di accordi internazionali**, grazie ad un efficace raccordo Governo-Parlamento nella definizione dei percorsi procedurali.

I trattati posti all'attenzione del Parlamento hanno riguardato problematiche di rilevante interesse giuridico-internazionale, quali la **Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro**, (legge n. 4 del 2021), la **Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società** (legge n. 133 del 2020) e, da ultimo, i protocolli **sull'adesione all'Alleanza atlantica della Svezia e della Finlandia** (legge n. 112 del 2022).

Particolare rilievo ha assunto, sul piano politico-diplomatico, l'approvazione parlamentare del **Trattato di cooperazione rafforzata con la Francia (legge n. 90 del 2022)**, che si pone saldamente nella cornice di un rilancio del processo d'integrazione europea con l'affermazione di una dimensione franco-italiana accanto al lungo e collaudato sodalizio franco-tedesco.

Il Parlamento della XVIII legislatura ha inoltre approvato l'importante **provvedimento istitutivo della Zona economica esclusiva italiana** (legge n. 91 del 2021) finalizzato ad una **migliore tutela ed articolazione degli interessi marittimi del Paese**.

Assai peculiare è stato il ruolo svolto, nel corso della legislatura appena conclusa, dal Parlamento non soltanto sul versante legislativo ma anche **nell'esercizio della funzione d'indirizzo**, assicurando una costante disamina parlamentare delle più **rilevanti decisioni politico-diplomatiche** operate nel corso della legislatura, dei principali documenti programmatici adottati nell'ambito della **politica estera dell'Unione europea**.

Questo ruolo si è espresso, altresì, nella **promozione di grandi forum interparlamentari**, collegati allo svolgimento d'importanti vertici multilaterali, come il **VII Vertice dei Presidenti dei Parlamenti dei Paesi del G20 (P20)**, dal titolo *"Parlamenti per le persone, il pianeta e la prosperità"* (7-8 ottobre 2021) ed il **Parliamentary Meeting Pre-COP26**, promosso dal Par-

lamento italiano e dall'Unione interparlamentare (8-9 ottobre 2021) in preparazione della COP-26 di Glasgow.

Sul piano delle **attività conoscitive**, la Commissione Affari esteri e comunitari della Camera ha promosso quattro **indagini conoscitive** che, pur non essendosi concluse a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, hanno consentito l'acquisizione di rilevanti elementi conoscitivi in ordine a problematiche internazionali che costituiscono importanti ambiti d'impegno dell'azione internazionale del nostro Paese.

Tra queste l'**attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile** e l'efficacia del **sistema italiano di cooperazione**, la **politica estera dell'Italia per la pace e la stabilità nel Mediterraneo**, sulle **dinamiche del commercio internazionale** e l'**interesse nazionale** e l'**impegno italiano nella Comunità internazionale per la promozione e tutela dei diritti umani e contro le discriminazioni**.

Merita infine di essere sottolineato, pur a fronte delle grandi difficoltà connesse alla crisi pandemica, il costante sforzo profuso dalla Commissione e dagli altri organi parlamentari preposti alle **iniziative di rilievo internazionale delle Camere** per garantire, nel corso della legislatura, **continuità e funzionalità al dialogo**, a **livello bilaterale**, con esponenti e rappresentanze di Parlamenti esteri e nei **contesti multilaterali**, in particolare attraverso una **qualificata partecipazione delle delegazioni italiane** alle riunioni ed alle iniziative promosse dalle **assemblee parlamentari** del Consiglio d'Europa, della NATO e dell'OSCE.



## Politiche della legislazione

Nella XVIII Legislatura sono state approvate **315 leggi**: tre leggi di revisione costituzionale di iniziativa parlamentare (la legge costituzionale n. 1 del 2020 di riduzione del numero dei parlamentari, la legge n. 1 del 2021, che modifica l'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica e la legge n. 1 del 2022, che modifica gli articoli 9 e 41 della Costituzione, in materia ambientale) e 1 legge di revisione costituzionale di iniziativa popolare; 311 leggi ordinarie (104 leggi di conversione di decreti-legge e 207 altre leggi ordinarie, 145 di iniziativa governativa, 59 di iniziativa parlamentare e 3 di iniziativa mista: 2 popolare e parlamentare e 1 parlamentare e CNEL); sono stati emanati 146 decreti-legge (4 deliberati dal governo Gentiloni, 26 dal governo Conte I, 54 dal governo Conte II e 62 dal governo Draghi), 164 decreti legislativi e 17 regolamenti di delegificazione.

Nel corso della Legislatura il **Comitato per la legislazione** della Camera si è in particolare confrontato con due emergenze: quella della pandemia da COVID-19 e quella dell'attuazione del PNRR.

Con riferimento alla **pandemia da COVID-19**, nei suoi pareri, il Comitato ha segnalato, tra le altre cose, l'opportunità di distinguere, anche ai fini del rispetto della riserva di legge relativa in materia di libertà di circolazione (art. 16 della Costituzione), tra le misure di contenimento da assumere con fonte legislativa e quelle che era possibile affidare alla fonte non legislativa. In una seconda fase, il Comitato ha raccomandato, ferma restando la legittimità del ricorso ai DPCM, l'adozione di parte sostanziale delle misure di contenimento direttamente da parte della fonte legislativa, raccomandazione seguita dal Governo a partire dal decreto-legge n. 52 del 2021.

### Temi:

La produzione normativa: le cifre e le caratteristiche

La qualità della legislazione e l'attività del Comitato per la legislazione

La semplificazione normativa e l'attività della Commissione per la semplificazione

Con riferimento **all'attuazione del PNRR**, il Comitato per la legislazione ha in più occasioni raccomandato di evitare il ricorso a decreti-legge di attuazione multisettoriali, privilegiando invece lo strumento della legge delega per riforme organiche di settore.

Alla conclusione della Legislatura il Comitato ha rilevato in particolare **tre profili critici** nell'ambito della produzione legislativa: il monocameralismo alternato, la confluenza tra decreti-legge e la modifica esplicita di decreti-legge ancora in corso di conversione da parte di successivi decreti-legge.

In materia di semplificazione normativa, la **Commissione parlamentare per la semplificazione** ha svolto e concluso le indagini conoscitive sull'accesso dei cittadini ai servizi erogati dal Servizio sanitario nazionale e sulle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa.

Infine, l'articolo 5 del **decreto-legge n. 77 del 2021** (cd DL *governance* del PNRR) ha previsto l'istituzione di un'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione in relazione all'attuazione del PNRR ed ha potenziato le funzioni dell'Unità per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica.

## Politiche di coesione

L'Unione Europea, attraverso la politica di sviluppo regionale mira a raggiungere la coesione economica, sociale e territoriale riducendo le disparità fra le diverse regioni degli Stati membri. Per il raggiungimento di tali obiettivi, l'Unione europea - sulla base di accordi stipulati con i singoli Stati membri (Accordi di Partenariato) e secondo regole condivise - assegna, in un arco temporale di sette anni (Ciclo di programmazione), specifiche risorse finanziarie a cui si aggiungono quelle nazionali messe a disposizione dai medesimi Stati Membri. L'utilizzo e il funzionamento di tali Fondi sono disciplinati da Regolamenti della Commissione europea.

Per l'Italia, al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi UE per la coesione concorrono anche interventi attivati a livello nazionale e complementari alla programmazione europea, finanziati con le risorse del Fondo di Rotazione di cui alla L. 183/1987, nonché ulteriori risorse nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione, che attua l'obiettivo costituzionale di "rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona" (in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione e dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Per l'attuale **ciclo di programmazione 2021-2027**, con il [Regolamento \(UE\) n. 2021/1060](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, è stato definito il nuovo quadro normativo regolatorio degli obiettivi e degli strumenti finanziari di intervento della [politica di coesione 2021-2027](#), il cui indirizzo strategico è stato definito in coerenza con i contenuti del [Piano nazionale per la ripresa e la resilienza \(PNRR\)](#).

Per la programmazione 2021-2027, gli stanziamenti

### **Temi:**

I Fondi europei per le politiche di coesione 2021-2027

Lo stato di utilizzo dei Fondi strutturali europei del ciclo 2014-2020

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione

Le risorse e le misure di sostegno al Sud

La governance delle politiche di coesione

complessivi destinati dalla UE alla politica di coesione sono pari a 392 miliardi di euro a prezzi correnti, la gran parte dei quali destinati, come nella precedente programmazione, all'attuazione di due obiettivi: Obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione"; Obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea" (Interreg).

L'**Accordo di partenariato tra l'UE e l'Italia**, approvato il 19 luglio 2022, reca l'impianto strategico e la selezione degli obiettivi di policy su cui si concentrano gli interventi finanziati dai Fondi europei per la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027. Si tratta, nel complesso, di circa **43,1 miliardi di risorse comunitarie assegnate all'Italia**, di cui oltre 42,7 miliardi destinati specificamente a promuovere la politica di coesione economica, sociale e territoriale la gran parte dei quali destinata alle regioni meno sviluppate (oltre 30 miliardi). Ai contributi europei si aggiungono le risorse derivanti dal **cofinanziamento nazionale**, per un totale di risorse finanziarie programmate nell'Accordo di Partenariato per il periodo di programmazione 2021-2027 pari a oltre 75 miliardi di euro.

La strategia sostenuta dall'Accordo di partenariato 2021-2027, anche in coerenza con le Raccomandazioni specifiche del **semestre europeo**, indirizza i fondi disponibili verso interventi rivolti al conseguimento dei traguardi fissati in sede europea per un'economia climaticamente neutra (**Green Deal europeo**) e per una società più giusta e inclusiva (**Social Pillar europeo**) nel più ampio contesto di adesione all'**Agenda ONU 2030** per lo sviluppo sostenibile e in coerenza con le Strategie nazionali e regionali di Sviluppo sostenibile. L'impostazione strategica dell'Accordo di partenariato è articolata su 5 Obiettivi strategici di policy (per un'Europa più intelligente; più verde; più connessa; più sociale e inclusiva; più vicina ai cittadini), attuati attraverso i Programmi Regionali promossi da tutte le Regioni e le Province Autonome (cui sono riservati circa 48,5 miliardi di euro) e 10 Programmi Nazionali (cui sono riservati 25,6 miliardi di euro), a titolarità della Amministrazioni centrali.

La **precedente programmazione dei Fondi UE 2014-2020** ha visto assegnati all'Italia circa 44,8 miliardi di risorse comunitarie per i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE), cui si sono aggiunti circa 24 miliardi di cofinanziamento nazionale. Il quadro strategico di sviluppo a livello nazionale è stato definito nell'**Accordo di Partenariato 2014-2020**, adottato il 29 ottobre 2014 e successivamente revisionato nel febbraio 2018, a seguito dell'adeguamento "tecnico" del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020.

Nel corso del 2020, per affrontare la crisi sanitaria pubblica determinata

dall'**epidemia da COVID-19**, la Commissione europea, a seguito di specifiche iniziative denominate “*Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)*” e “*Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+)*”, ha concesso una flessibilità eccezionale nell'impiego dei Fondi Strutturali europei, consentendo agli Stati membri di procedere ad una riprogrammazione dei Programmi Operativi con l'applicazione di un tasso di cofinanziamento fino al 100 per cento a carico dei Fondi europei, per le spese destinate a contrastare gli effetti generati dall'epidemia.

Con l'iniziativa denominata “**REACT-EU**” la Commissione UE ha, inoltre, integrato le assegnazioni per la politica di coesione per gli anni 2021 e 2022 (circa 14 miliardi di euro per l'Italia), per il superamento degli effetti determinati dalla crisi sanitaria da COVID-19, che hanno portato l'importo complessivo delle risorse dei Fondi strutturali programmate dall'Italia a oltre 62,8 miliardi di euro.

In merito **all'attuazione finanziaria dei Programmi Operativi attuativi dei Fondi europei**, secondo i dati più recenti forniti nel Bollettino di **Monitoraggio** della Ragioneria generale dello Stato, **alla data del 30 aprile 2022**, lo stato di utilizzo dei Fondi strutturali della programmazione 2014-2020 si attesta, per ciò che attiene agli impegni, ad un valore pari al 77,3% delle risorse programmate (62,8 miliardi) mentre i pagamenti hanno raggiunto oltre 32 miliardi, corrispondenti al 51,6% delle risorse programmate.

Alla data del 31 dicembre 2021, inoltre, sono risultati pienamente **raggiunti i target di spesa europei**. Come riportato nel **Comunicato** dell'Agenzia per la coesione, tutti i 51 Programmi Operativi cofinanziati dai fondi UE hanno raggiunto l'obiettivo fissato per l'N+3 dell'anno 2021. La spesa complessivamente certificata alla Commissione europea è risultata pari a 28,6 miliardi di euro.

Alla riduzione dei divari di sviluppo territoriale sono altresì destinate le risorse proprie nazionali, di natura aggiuntiva, stanziata nel **Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)**. Il requisito dell'aggiuntività è espressamente indicato nella disciplina istitutiva del FSC, dove si stabilisce 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 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.

Per l'attuale ciclo di **programmazione 2021-2027** il Fondo è stato rifinanziato per **73,5 miliardi** di euro. Gli interventi saranno attuati utilizzando

il nuovo strumento del “Piano Sviluppo e Coesione”, introdotto nel corso della XVIII legislatura ad esito di importanti interventi legislativi, istruttori e ricognitivi, che hanno interessato le assegnazioni del FSC dell'ultimo ventennio, con l'obiettivo di introdurre meccanismi di semplificazione e uniformazione della [governance delle politiche di coesione](#), migliorare la trasparenza e favorire l'inquadramento strategico delle diverse assegnazioni FSC dei vari cicli di programmazione in uno strumento programmatico unitario. Ciascun Piano Sviluppo e Coesione, predisposto per ciascuna Amministrazione titolare di risorse del Fondo, è articolato per aree tematiche, in analogia agli obiettivi tematici della programmazione dei Fondi Strutturali Europei. Il documento che definisce gli Obiettivi Strategici del FSC 2021-2027, per ciascuna delle 12 aree tematiche, è stato presentato al Parlamento dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale il 5 maggio 2022 ([Doc. XXVII, n. 31](#)).

Nel corso della XVIII legislatura, a valere sulle risorse del [Fondo per lo sviluppo e la coesione](#), sono state approntate una serie di misure destinate espressamente al sostegno e allo [sviluppo del Mezzogiorno](#) e, più in generale, al riequilibrio territoriale del Paese, cui si aggiungono ulteriori rilevanti interventi di carattere trasversale sul piano territoriale, che comunque prevedono apposite riserve o condizioni di accesso più agevolate a favore, in particolare, delle imprese del Mezzogiorno. Nell'ambito della politica di coesione grande attenzione è infine rivolta alle aree marginali del Paese, con particolare riferimento alle [aree interne](#), per le quali è imposta una specifica Strategia Nazionale diretta al sostegno della competitività territoriale sostenibile, al fine di contrastare, nel medio periodo, il declino demografico che caratterizza tali aree del Paese.

Al riequilibrio territoriale sono altresì destinati molti degli interventi del [Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#). La coesione sociale e territoriale rappresenta, infatti, uno dei pilastri fondamentali su cui poggia la programmazione dell'intero PNRR, il quale persegue il riequilibrio territoriale e il rilancio del Sud come priorità trasversale a tutte le missioni del Piano. L'asse strategico dell'inclusione sociale, in particolare, punta a ridurre il divario di cittadinanza, a superare le diseguaglianze profonde, spesso accentuate dalla pandemia, a superare la debolezza strutturale del sistema produttivo del Sud, accompagnando il processo di convergenza tra Sud e Centro-Nord quale obiettivo di crescita economica, come più volte richiesto nelle Raccomandazioni della Commissione europea.

Dal punto di vista finanziario, il Piano prevede l'assegnazione al Mezzogiorno di non meno del **40 per cento delle risorse** territorializzabili del

PNRR, per un importo stimato pari a circa **86 miliardi**, a testimonianza dell'attenzione al principio della coesione sociale e del riequilibrio territoriale. Il Dipartimento per le politiche di coesione ha pubblicato il 9 marzo 2022 la [Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente](#).



## Politiche per il lavoro e previdenziali

Il settore del lavoro è stato caratterizzato da azioni volte, in particolare, ad integrare il sistema di ammortizzatori sociali con strumenti di ultima istanza e l'estensione delle forme di tutela in costanza di rapporto di lavoro, a favorire con le politiche attive l'occupazione, soprattutto di giovani e donne, a promuovere forme di occupazione stabile, anche con l'adozione di misure dirette a circoscrivere il ricorso a contratti a termine o di somministrazione a tempo determinato.

Sotto il primo profilo, si ricorda l'istituzione, con [D.L. n. 4/2019](#), del **reddito** e della **pensione di cittadinanza**, strumenti volti ad integrare, fino al raggiungimento di un importo di 9.360 euro l'anno, le risorse dei nuclei familiari in condizioni di disagio economico quando le condizioni di accesso agli ammortizzatori sociali vengono meno o questi non risultino sufficienti. La corresponsione del reddito di cittadinanza è subordinata alla sottoscrizione di un Patto per il lavoro o di un Patto per l'inclusione sociale e alla ricerca attiva del lavoro. Con la legge di bilancio 2022 è stato reso più stringente l'obbligo di accettare le offerte di lavoro ricevute dai percettori del reddito di cittadinanza. Con la medesima legge sono state anche estese le forme di sostegno costituite dalla **Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpi)** e dalla **Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (DIS-COLL)**.

Nel corso della legislatura sono stati altresì **potenziati i servizi** preposti alla ricerca attiva del lavoro, in particolare i **centri per l'impiego e l'Anpal**, con un piano di assunzioni a tempo indeterminato ed il reclutamento dei cd "navigator" per l'avvio del reddito di cittadinanza.

### Temi:

Gli interventi in materia di lavoro per fronteggiare l'emergenza da Covid-19

Disciplina dei rapporti di lavoro

Conciliazione vita-lavoro

Salute e sicurezza sul lavoro

Il Pilastro europeo dei diritti sociali

Il sistema di ammortizzatori sociali e le politiche attive per il lavoro

Dirigenza pubblica

Lavoro pubblico

Politiche previdenziali

Inoltre, sono stati rafforzati gli **sgravi contributivi** riconosciuti per i datori che assumono **giovani, donne e disoccupati di lungo periodo con più di 50 anni**. Nuovi **incentivi** sono stati introdotti per l'assunzione di particolari categorie di soggetti meritevoli di specifiche tutele, quali le persone con disturbi dello spettro autistico.

La crisi pandemica che ha caratterizzato gli ultimi anni della XVIII Legislatura, inoltre, ha fatto emergere la necessità di **estendere la copertura degli ammortizzatori sociali in costanza del rapporto di lavoro**, motivo per cui il sistema vigente è stato recentemente riformato anche dalla legge di bilancio per il 2022 ([legge 234 del 2021](#)), con l'estensione della **CIGS** a tutti i datori di lavoro che nel semestre precedente abbiano occupato mediamente più di 15 dipendenti e che non aderiscono ad alcun Fondo di solidarietà bilaterale. È stata inoltre estesa a tutti i datori di lavoro che occupano almeno un dipendente (anziché cinque) la disciplina dei **Fondi di solidarietà bilaterali**.

Sono state inoltre potenziate le misure a tutela della **conciliazione vita-lavoro**, in particolare attraverso una sostanziale modifica della disciplina in materia di **congedi** ad opera del [decreto legislativo 105 del 2022](#) (di recepimento della direttiva 2019/1158). Tali novità normative hanno reso strutturale il **congedo di paternità obbligatorio** di 10 giorni, l'estensione fino al dodicesimo anno di età del figlio del periodo in cui è fruibile il congedo parentale con un'indennità pari al 30% della retribuzione. Alle lavoratrici è ora data anche la **facoltà di astenersi dal lavoro esclusivamente dopo il parto, entro i cinque mesi successivi** allo stesso, a condizione che il medico competente attesti che tale opzione non porti pregiudizio alla salute della donna e del bambino. Ulteriori interventi sono stati diretti ad estendere le tutele in materia di conciliazione vita-lavoro nell'ambito del lavoro autonomo. Tra questi, **l'estensione del diritto al congedo parentale ai padri lavoratori autonomi** e la **riduzione da tre a una del numero di mensilità di contribuzione** (nei dodici mesi precedenti l'inizio del periodo oggetto del trattamento) **necessarie ai fini del riconoscimento del congedo di maternità** - nonché dell'indennità giornaliera di malattia, dell'indennità di degenza ospedaliera e del congedo parentale - in favore dei soggetti iscritti alla **Gestione separata**.

Il medesimo [D.Lgs. n. 105/2022](#) ha previsto l'equiparazione al coniuge del convivente di fatto e della parte in un'unione civile ai fini della fruizione dei permessi previsti dalla [legge n. 104/1992](#) per l'assistenza di familiari con disabilità, nonché ai fini del riconoscimento in via prioritaria del *part-time*

per prestare assistenza al convivente affetto da gravi patologie. Nel corso della XVIII legislatura, inoltre, sono state individuate le categorie di lavoratori a cui dare priorità in caso di ricorso al lavoro agile, quali i genitori con figli minori di 12 anni.

L'approvazione della [legge n. 162/2021](#) ha portato all'estensione alle aziende con meno di 100, ma più di 50 dipendenti dell'obbligo di redazione del **rapporto sulla situazione del personale**. Il [D.L. n. 77/2021](#) ha, inoltre, previsto l'obbligo per gli operatori economici che partecipano alle procedure relative a investimenti pubblici nel quadro del PNRR e del PNC, l'obbligo di trasmettere, con la domanda di partecipazione, tale rapporto o, qualora non siano tenuti per legge alla sua elaborazione, ma abbiano più di 15 dipendenti, a inviare alla stazione appaltante un documento analogo descrittivo della situazione del personale maschile e femminile. La medesima [legge n. 162/2021](#) ha istituito poi la **certificazione della parità di genere**, che può essere ottenuta dai datori di lavoro che rispettano determinati criteri minimi informati al principio delle parità tra lavoratrici e lavoratori. Al suo conseguimento è connesso uno sgravio contributivo (introdotto in via sperimentale per il 2022) e l'attribuzione di un punteggio premiale per l'accesso ai fondi europei.

Per quanto riguarda il **mercato del lavoro**, nei primi mesi della XVIII legislatura è stato approvato il [decreto legge n. 87/2018](#) (cosiddetto decreto dignità) che contiene misure volte al contrasto del precariato e che interviene in materia di contratti a termine, di contratti di somministrazione a tempo determinato, nonché in materia di licenziamento illegittimo. In particolare, è stata ridotta la **durata massima del contratto di lavoro a termine**, pari a 12 mesi, elevabili a 24 in presenza di determinate condizioni (cosiddette causali) e sono stati stabiliti limiti più **stringenti al numero di contratti a termine stipulabili** sul totale della forza lavoro impiegata. Inoltre, le trasformazioni in corso nel mercato del lavoro hanno imposto una riflessione sulle tutele da riconoscersi ai rapporti di collaborazione e alle nuove forme di lavoro svolte mediante l'utilizzo di **piattaforme digitali**. Con il [decreto legge 101 del 2019](#), sono state estese le tutele previste per il lavoro subordinato anche alle collaborazioni continuative, organizzate dal committente che si concretano in **prestazioni di carattere prevalentemente, anche se non esclusivamente, personale**. Una specifica disciplina è stata quindi introdotta, dal medesimo decreto, per regolare le prestazioni erogate dai lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano attraverso piattaforme anche digitali (cd **riders**).

In materia di **licenziamento illegittimo**, il legislatore è intervenuto sulla disciplina del contratto a tutele crescenti elevando l'importo minimo e massimo dell'indennità da riconoscersi al lavoratore. Incisive sono poi state le sentenze della Corte costituzionale con cui sono state dichiarate incostituzionali le disposizioni che, salvi i limiti minimi e massimi dell'indennità, parametrava in base al solo numero di anni di servizio l'entità dell'indennità che, su decisione del giudice, il datore avrebbe dovuto versare in caso di licenziamento illegittimo o affetto da vizi formali o procedurali. In recepimento della direttiva UE 2019/1152, sono stati poi estesi gli **obblighi informativi** in capo al datore di lavoro e stabilite **prescrizioni minime** relative alle condizioni di lavoro, che prevedono, inter alia, una durata massima del periodo di prova di sei mesi e la gratuità dell'offerta di formazione obbligatoria, da svolgersi in periodi computabili come orario di lavoro.

Cospicua è stata, inoltre, la produzione di **norme volte a fronteggiare l'emergenza epidemiologica**. Le principali misure sono state volte al **contenimento dei contagi** nei luoghi di lavoro (ad esempio attraverso la promozione del **lavoro agile**, il rispetto dei **protocolli di sicurezza** sottoscritti da Governo e parti sociali e l'obbligo di **green pass**), alla **tutela dell'occupazione** (attraverso la concessione di specifici **trattamenti di integrazione salariale** e il **divieto temporaneo di licenziamento**), nonché al **sostegno del reddito** dei lavoratori maggiormente colpiti dalla crisi, mediante il riconoscimento di indennità economiche a compensazione dei minori compensi percepiti.

In tema di lavoro pubblico, la XVIII legislatura ha segnato il graduale **superamento delle limitazioni al turnover** stabilite negli anni precedenti. La crisi pandemica ha reso necessaria l'introduzione di **nuove procedure di concorso** che consentissero l'uso di **strumenti digitali** e lo svolgimento in sedi decentrate. Alcune delle novità introdotte in via sperimentale sono state recepite in una nuova disciplina dei concorsi pubblici entrata a regime dal 1° maggio 2022.

Dal 1° luglio 2022, inoltre, è attivo il **Portale unico del reclutamento** dove saranno pubblicati tutti i concorsi indetti dalle amministrazioni centrali e dalle autorità amministrative indipendenti.

Con l'avvio del **PNRR**, è stata poi avvertita l'esigenza di rafforzare gli organici delle amministrazioni coinvolte con nuove figure professionali. Per tale motivo, sono state definite nuove **procedure per l'assunzione a tempo determinato** e, attraverso l'istituzione di appositi elenchi, il **conferimento di incarichi a professioni ed esperti fino al 31 dicembre 2026**.

A tal fine, sono state previste deroghe ai limiti di spesa per il personale imposti dalla normativa vigente.

Quanto alla disciplina del rapporto di lavoro pubblico, si segnala l'introduzione di una **procedura comparativa** e non concorsuale, per la **progressione fra aree** e l'istituzione di un'area funzionale per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione.

Nel corso della XVIII legislatura, infine, sono stati rideterminati e poi elevati gli importi destinati alla **contrattazione** collettiva del pubblico impiego per il triennio **2019-2021**.

In tema di **politiche previdenziali**, nel corso della XVIII Legislatura si sono perseguiti principalmente due obiettivi. Il primo è stato quello di temperare, per tener conto di interessi meritevoli di tutela, gli effetti della riforma previdenziale del 2011, consentendo, in particolari situazioni, **l'accesso anticipato alla pensione**. Vanno in questa direzione l'introduzione, in via sperimentale, degli istituti denominati "**Quota 100**" per il triennio 2019-2021 e "**Quota 102**" per il 2022, nonché la sospensione dell'adeguamento alla speranza di vita fino al 2026 del requisito di **anzianità contributiva** che dà diritto alla pensione a prescindere dall'età anagrafica a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e dieci mesi per le donne. Un secondo obiettivo perseguito è di carattere perequativo, per garantire **sostegno economico alle pensioni più basse**, soprattutto in coincidenza con il recente **aumento dei prezzi** al consumo, e **contenere gli effetti** sui saldi di finanza pubblica derivanti dal riconoscimento dei **trattamenti pensionistici più elevati**.

In tale contesto si iscrivono il **contributo di solidarietà** imposto fino al 2021 ai titolari di trattamenti pensionistici superiori a 100 mila euro l'anno, da un lato, oltre che le **indennità** previste a favore dei titolari di trattamenti pensionistici più bassi e la **rivalutazione del 2%** delle pensioni fino a 2.692 euro per i mesi di ottobre, novembre e dicembre 2022.



## Pubblica amministrazione

Nel corso della XVIII legislatura, l'emergenza sanitaria determinata dal Covid-19 e la necessità di promuovere una decisa ripresa economica hanno indotto il legislatore ad intervenire nel campo dell'**attività della pubblica amministrazione**, al fine di renderla più efficiente ed efficace con singoli interventi mirati nell'ottica della semplificazione dei rapporti con il privato cittadino e le imprese.

In tale ambito, numerose novità, alcune delle quali dapprima introdotte in via temporanea in relazione al superamento dell'emergenza pandemica (con il c.d. decreto-legge rilancio - D.L. 34/2020), sono state stabilizzate con il D.L. n. 76 del 2020 (c.d. decreto-semplificazioni) e con il D.L. n. 77 del 2021, apportando diverse **modifiche alla disciplina del procedimento amministrativo** e alla legge di riferimento n. 241 del 1990. Le novità hanno riguardato in particolare il rispetto dei termini procedurali e le misure volte ad accelerare alcune procedure, la disciplina del potere sostitutivo e del silenzio-assenso, i correttivi alle previsioni in materia di c.d. preavviso di rigetto e di annullamento d'ufficio. Tra le novità di rilievo, vi è anche l'aggiornamento della normativa in materia di autocertificazione ed il rafforzamento dell'uso degli strumenti digitali e della telematica.

Con riguardo all'**organizzazione delle PA**, con il D.L. 80/2021 è stato introdotto un documento unico di programmazione e governance per le pubbliche amministrazioni, che intende superare la frammentazione degli strumenti finora in uso: è il PIAO, il Piano integrato di attività e organizzazione, che accorpa tra gli altri i piani della performance, dei fabbisogni del personale, della parità di genere, del lavoro agile e dell'anticorruzione.

### Temi:

Organizzazione delle PA e procedimento amministrativo

Lavoro pubblico

Dirigenza pubblica

Diritto di accesso, trasparenza e prevenzione corruzione

La transizione digitale della pubblica amministrazione

Semplificazione amministrativa

Polizia e Vigili del Fuoco

Servizi pubblici locali

In materia di **lavoro pubblico** gli interventi legislativi sono stati diretti ad incrementare le assunzioni nella PA, attraverso una **ridefinizione delle facoltà assunzionali**, anche con la **rimozione delle limitazioni al turnover**.

In particolare, a decorrere dal 2019 per le amministrazioni statali la percentuale del personale che si può assumere è tornata ad essere pari al 100 per cento della spesa relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente, mentre la disciplina delle assunzioni a tempo indeterminato da parte degli enti locali è stata ridisegnata dal decreto legge n. 34 del 2019, che parametrava tali assunzioni non più ai risparmi prodotti dalle uscite dell'anno precedente (o in corso, ricorrendo determinate condizioni), ma al rapporto percentuale fra la spesa per il personale e le entrate correnti. Inoltre, in tema di stabilizzazione del personale, sono stati prorogati i termini entro cui adottare la specifica procedura prevista dalla normativa vigente o entro cui bandire specifiche procedure concorsuali riservate, rispettivamente al 31 dicembre 2023 e al 31 dicembre 2024.

Si segnala, altresì, l'approvazione di alcune norme transitorie relative alle procedure concorsuali bandite nel corso della fase emergenziale e l'introduzione, a regime, di una **nuova procedura semplificata** per lo svolgimento dei **concorsi pubblici** relativi al reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni. Le nuove disposizioni consentono l'utilizzo di strumenti informatici e digitali nell'espletamento delle procedure concorsuali. La nuova procedura, introdotta a regime, prevede inoltre, per i concorsi banditi successivamente al 1° maggio 2022, l'espletamento di almeno una prova scritta e che la prova orale comprenda l'accertamento della conoscenza di almeno una lingua straniera.

Inoltre, è stato istituito un **Portale unico del reclutamento** dove, dal 1° novembre 2022, le amministrazioni centrali e le autorità amministrative indipendenti dovranno pubblicare i propri bandi di concorso e acquisire le domande di partecipazione. Specifiche modalità di reclutamento e deroghe ai limiti di spesa per il personale sono state poi disposte, per l'assunzione di personale e il conferimento di incarichi ad esperti professionisti da parte delle amministrazioni impegnate nell'attuazione di interventi previsti dal PNRR.

Anche il tema della **dirigenza pubblica** è stato al centro del dibattito parlamentare e di varie iniziative di riforma.

Nella XVIII legislatura sono intervenute alcune disposizioni normative volte a modificare, in primo luogo, la disciplina dell'accesso alla dirigenza nelle amministrazioni statali, come previsto in particolare dal decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 che: ha reso effettive le modalità di reclutamento con-

corsuale per l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia; ha dettato nuove disposizioni sui criteri di valutazione e sulle prove dei concorsi; ha introdotto una nuova modalità di accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia, costituita da procedure comparative bandite dalla Scuola nazionale dell'amministrazione con riferimento a ciascuna amministrazione e riservate al personale in servizio a tempo indeterminato.

Altri interventi normativi hanno riguardato le disposizioni sul conferimento degli incarichi dirigenziali: in particolare, al fine di potenziare la capacità delle amministrazioni attuatrici del PNRR, è stata disposta una deroga sui limiti percentuali previsti dalla legge per l'attribuzione di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, nonché sono state dettate norme per l'attribuzione di incarichi dirigenziali a funzionari italiani impiegati nell'UE o nelle organizzazioni internazionali.

E' stata infine modificata con misure specifiche la normativa relativa alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), con particolare riguardo alle risorse umane, finanziarie e organizzative. È prevista la possibilità di istituire poli formativi su tutto il territorio nazionale, nonché di erogare corsi di alta formazione e di perfezionamento *post lauream*.

Nell'ambito del più generale processo di riorganizzazione della P.A., il tema della **transizione digitale** (centrale anche nell'ambito del PNRR) è stato affrontato in diverse disposizioni contenute prevalentemente in provvedimenti di urgenza del Governo. Con la legge di bilancio 2020 e il decreto-legge n. 162 del 2019, recante proroga di termini e altre disposizioni, sono state previste diverse misure volte a promuovere e valorizzare l'informatizzazione della pubblica amministrazione. L'opera di diffusione dell'amministrazione digitale è proseguita nel 2020 con i decreti-legge n. 34 e n. 76/2020. Successivamente, sul tema è intervenuto il decreto-legge n. 22 del 2021 che, oltre a riordinare le attribuzioni di alcuni ministeri, ha inciso anche sulle funzioni del Governo in materia di innovazione tecnologica e transizione digitale prevedendo che il Presidente del Consiglio promuova, indirizzi e coordini l'azione del Governo in diverse materie, tra cui la strategia italiana per la banda ultra larga; la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e delle imprese; le infrastrutture digitali materiali e immateriali. Viene poi istituito il Comitato interministeriale per la transizione digitale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, in sua vece, dal Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale.

Su un altro versante, nell'ambito delle **politiche contro la corruzione**, la **trasparenza** delle pubbliche amministrazioni ha assunto, negli ultimi anni, un

ruolo centrale. In tale ambito, il decreto-legge n. 34 del 2019, recante misure in materia di crescita, ha introdotto alcune disposizioni sulla trasparenza dei contributi pubblici, mentre il decreto-legge n. 162 del 2019 è intervenuto in ordine agli obblighi di pubblicazione relativi ai dirigenti della P.A.

La disciplina dei **servizi pubblici locali** di interesse economico generale ha subito numerose modifiche normative nel corso degli anni, con interventi non omogenei tra loro, molti dei quali realizzati attraverso la decretazione d'urgenza, dovuti anche alla necessità di armonizzare la normativa nazionale con i principi dell'ordinamento UE e di tener conto di un'abrogazione referendaria.

Per mettere ordine a questo quadro normativo stratificato e complesso, la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 reca una delega al Governo per una organica riforma della materia. Lo schema di decreto è stato approvato in esame preliminare del Consiglio dei ministri del 16 settembre 2022.

Infine, nel corso della legislatura sono state approvate specifiche misure per il potenziamento e la valorizzazione delle **Forze di Polizia** e del **Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco** (decreti legislativi n. 127 del 2018 e n. 172 del 2019).

## Ricerca

La **spesa** a favore della ricerca e dell'innovazione in Italia è **inferiore alla media UE**, in particolare per le imprese, mentre i legami tra imprese e settore scientifico rimangono limitati. Anche la qualità del sistema della ricerca e dell'innovazione, stimata in base al numero di brevetti, è su livelli inferiori alla media UE (*Country Report* 2022, Commissione UE).

Il **Piano nazionale di ripresa e resilienza** cerca di affrontare queste criticità e prevede un **ampio bilancio per la ricerca**, attraverso il rafforzamento delle misure indicate nel **Programma nazionale per la ricerca 2021-2027**; lo sviluppo delle competenze e l'ampliamento del numero e delle opportunità di carriera dei laureati in possesso di un dottorato, la riforma del percorso professionale dei ricercatori e un piano di semplificazione dei finanziamenti per la ricerca, con progetti di ricerca collaborativa - partenariati - tra università, centri di ricerca e mondo imprenditoriale, e, nell'ambito del programma **Horizon 2020**, con le controparti europee. In questo contesto si colloca anche il sostegno alla partecipazione italiana ai **progetti IPCEI** (*Important Project of Common European Interest*), le cui risorse PNRR si aggiungono ai finanziamenti disposti con provvedimenti legislativi. Si prevede altresì il potenziamento dei **centri di trasferimento tecnologico** (cd. *competence center*) e del **Fondo nazionale innovazione**, istituito nel corso dell'attuale legislatura. Sul piano delle riforme del PNRR avviate, si segnala l'avvio della **riforma** del sistema della **proprietà industriale**, con la presentazione alle Camere del relativo disegno di legge, il 25 maggio 2022, il cui esame non si è concluso.

Il programma **Transizione 4.0** - finanziato nel corso

### **Temi:**

Ricerca, sviluppo e innovazione

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e il mondo della ricerca

Gli enti pubblici di ricerca e la promozione della ricerca di base

della XVIII legislatura, anche attraverso risorse del PNRR - ha dato poi ulteriore impulso alla ricerca e all'innovazione delle imprese attraverso **crediti d'imposta** per investimenti in beni tecnologicamente avanzati, ricerca e sviluppo e formazione. Si rinvia sul punto all'apposito [tema](#) dell'attività parlamentare.

Si segnala infine l'istituzione del **Fondo per il trasferimento tecnologico**, a sostegno dei processi di innovazione e il potenziamento della ricerca e sviluppo nel **settore biomedicale**, le modifiche al procedimento di **ricognizione** delle **risorse non utilizzate** del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (**FRI**), da destinare alle finalità del Fondo crescita sostenibile e del PNRR; nonché il Piano "Green and Innovation Deal" di cui alla legge di bilancio 2020.

Si ricorda, poi, per quanto concerne la **ricerca di base**, che il [D.L. 1/2020](#) (L. 12/2020) ha istituito il Ministero dell'istruzione (MI) e il **Ministero dell'università e della ricerca** (MUR), conseguentemente sopprimendo il precedente Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), che ne accorpava le funzioni.

Con riferimento alla **ricerca di base**, si ricorda altresì che sono stati istituiti nuovi Fondi: si tratta del **Fondo italiano per la scienza** e del **Fondo italiano per le scienze applicate**, oltre al nuovo **Fondo** per il finanziamento dell'Agenzia spaziale italiana (**ASI**), agenzia che non è più sotto la vigilanza dal MUR, bensì sotto quella della Presidenza del Consiglio dei ministri, ferme restando le competenze del Ministro dell'università e della ricerca in ordine alle attività di ricerca svolte dall'ASI.

Inoltre, a seguito dell'emergenza Coronavirus (**COVID-19**), è stato istituito un **Fondo per le esigenze emergenziali degli enti di ricerca** e sono state introdotte disposizioni per garantire la continuità della *governance* degli stessi. Ancora, è stata prevista, fra l'altro, l'assunzione di ricercatori a tempo indeterminato da parte degli enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero dell'università e della ricerca.

Le risorse destinate alla ricerca sanitaria pubblica sono iscritte nel bilancio del Ministero della salute e destinate ad obiettivi di miglioramento dell'assistenza, delle cure e dei servizi sanitari. Inoltre, il Programma nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) prevede l'aggiornamento dell'assetto regolamentare della **rete degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS)** e delle politiche di ricerca del Ministero della salute senza oneri per la finanza pubblica, con l'obiettivo di rafforzare il rapporto fra ricerca, innovazione e cure sanitarie.

Con riferimento al **rientro dei lavoratori e dei ricercatori in Italia**, il [decreto-legge crescita](#) (n. 34 del 2019), il [decreto fiscale 2019](#) (n. 124 del 2019) e la [legge di bilancio 2021](#) (legge n. 178 del 2020) hanno ampliato le agevolazioni in favore dei lavoratori impatriati e dei docenti e ricercatori che rientrano in Italia, estendendo sia il perimetro dei benefici, sia il novero dei soggetti destinatari. Si rinvia al tema *web* sulla [tassazione delle persone fisiche](#) per ulteriori approfondimenti.



## Sviluppo economico e politiche energetiche

Nel corso della XVIII legislatura, le **misure a sostegno del tessuto produttivo** sono state fortemente caratterizzate e condizionate dalla necessità di far fronte agli effetti economico-finanziari dell'**epidemia da COVID-19**, scoppiata a febbraio 2020, e dalla necessità di contrastare gli effetti sulle famiglie e sulle imprese degli **aumenti di prezzo** delle materie prime, **gas, energia elettrica, carburanti** verificatisi a partire dal secondo semestre del 2021 e accentuatisi in coincidenza con la crisi ucraina, con la conseguente ulteriore necessità di approntare interventi e azioni, anche in sede internazionale, per la riduzione della dipendenza energetica dalla Russia, e accelerare, anche attraverso misure semplificatorie, lo sviluppo delle fonti rinnovabili.

Quanto ai **rincari energetici**, tra gli interventi più di rilievo adottati, descritti in apposito [tema](#), si segnala lo stanziamento di ingenti risorse per **ridurre** temporaneamente la **bolletta** elettrica e del gas, principalmente mediante la compensazione del peso degli oneri generali di sistema sostenuti in bolletta; il rafforzamento degli strumenti a tutela dei clienti più vulnerabili - come i *bonus* sociali elettricità e gas e il *bonus* elettrico per disagio fisico; le garanzie pubbliche a sostegno della liquidità delle imprese; tra gli interventi fiscali, i crediti di imposta a favore delle imprese per la spesa da esse sostenuta per l'acquisto di gas ed energia elettrica e gli interventi fiscali, la diminuzione al 5 per cento dell'IVA sul gas, la riduzione delle accise su benzina, gasolio e GPL, e la riduzione dell'IVA sul gas per l'autotrasporto. Quanto agli effetti finanziari delle misure adottate nel corso dell'anno 2022 contro il caro energia, si rinvia al relativo [tema](#), cui è anche collegato un apposito dossier di approfondimento.

### Temi:

Le misure adottate contro i rincari energetici

Effetti finanziari delle misure legislative contro il caro energia (1° gennaio - 30 settembre 2022)

Interventi per ridurre la dipendenza energetica dall'estero

Gli aiuti di Stato nell'epidemia da COVID-19 e nel contesto di crisi energetica

Energie rinnovabili

Risparmio ed efficienza energetica

Le concessioni idroelettriche

Sostegno all'imprenditoria femminile

Tutela della Concorrenza

Procedure conservative delle imprese in crisi e interventi per ILVA

I regimi di aiuto alle imprese per contrastare gli effetti dell'**emergenza pandemica** sono stati prevalentemente orientati al **sostegno** della **liquidità** (moratoria *ex lege* sui finanziamenti contratti, schema di garanzie pubbliche straordinarie e transitorie sui finanziamenti bancari alle imprese, incentrato sul ruolo di SACE S.p.A. e del Fondo di garanzia delle PMI, interventi per la patrimonializzazione dei Confidi). Rilevanti sono stati anche i **contributi a fondo perduto** a favore dei soggetti che hanno subito riduzioni del fatturato. Ulteriori misure hanno riguardato il sostegno all'export e all'internazionalizzazione, la sospensione di taluni adempimenti e di versamenti tributari, il sostegno alle imprese in crisi, anche con finalità conservative, e per i contratti di sviluppo, la cui disciplina è stata anche, nell'ultimo anno di legislatura, oggetto di riforma.

La tutela del tessuto economico imprenditoriale nazionale è passata anche attraverso modifiche, talune delle quali temporanee, talaltre poi messe a regime anche in considerazione della crisi energetica, relative all'esercizio di poteri speciali nei settori di rilevanza strategica (cd. **golden power**). A tale proposito appare rilevante la messa a regime, a decorrere dal 1° gennaio 2023, dell'obbligo di notifica anche degli acquisti, a qualsiasi titolo, di partecipazioni di controllo da parte di soggetti appartenenti all'Unione europea, in diversi settori strategici quali l'**energia**, tali da determinare l'insediamento stabile dell'acquirente. All'interno dei beni e i rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale, rientrano anche le **concessioni**, comunque affidate, **incluse** le **concessioni di grande derivazione idroelettrica** - oggetto di riforma anche con la legge sulla concorrenza 2021 - demandandosi ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione dei meccanismi di raccordo tra obbligo di notifica e procedure di gara.

Le misure di sostegno alle imprese, sia nel contesto emergenziale da COVID-19, sia nell'attuale crisi energetica, sono stati adottati prevalentemente attraverso decreti legge, in un quadro di **maggiore flessibilità** consentita dalla disciplina europea sugli **aiuti di Stato**, nonché agevolati da ulteriori misure di sostegno adottate in sede europea (quali quelle sulla flessibilità dell'impiego dei fondi strutturali e l'attivazione della clausola di salvaguardia relativamente al Patto di stabilità e crescita).

A tali interventi si è aggiunto il **Piano europeo di ripresa e resilienza**. Nel PNRR dell'Italia, definitivamente approvato dalle Istituzioni europee il 13 luglio 2021 gli obiettivi di decarbonizzazione e sviluppo delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica rivestono un ruolo centrale. La Transizione verde discende a sua volta direttamente dal *Green Deal* adottato

nell'ambito della *Governance* economica dell'energia e dal doppio obiettivo dell'Ue di neutralità climatica entro il 2050 e riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55 per cento rispetto allo scenario del 1990 entro il 2030. In questo senso, gli investimenti del PNRR sono pienamente funzionali, unitamente alle riforme in esso previste, agli obiettivi di indipendenza energetica perseguiti.

Quanto al PNRR, appare infine opportuno rilevare come esso si sia già tradotto in un rifinanziamento delle misure fiscali già ascrivibili al cd. **Piano Nazionale Industria 4.0**, ora Transizione 4.0, pure riformate nel corso della legislatura (si rinvia al relativo [tema](#)), e in un consistente potenziamento delle misure a sostegno dell'imprenditoria femminile.



## Trasporti e reti

Nel **settore dei trasporti**, numerosi interventi hanno riguardato la materia del **trasporto stradale**, nell'ottica del miglioramento della **sicurezza** e dell'incentivazione della **mobilità sostenibile**.

La Commissione Trasporti ha espresso il parere sul «**Piano nazionale sicurezza stradale 2030**: indirizzi generali e linee guida di attuazione» ed è stata approvata la **legge 1 ottobre 2018, n. 117**, che ha introdotto l'obbligo di installazione di **dispositivi per prevenire l'abbandono di bambini nei veicoli chiusi**.

Per diffondere la **mobilità sostenibile** sono stati introdotti i **contributi c.d. ecobonus per l'acquisto di veicoli ecologici** (elettrici, ibridi e a basse emissioni) e la rottamazione dei veicoli più inquinanti, concessi a partire dalla legge di bilancio 2019 e fino al 2021. Per gli anni dal 2022 al 2024 sono stati stanziati ulteriori fondi ed è stato emanato un nuovo decreto, il **Dpcm 6 aprile 2022**, che ha definito differenti criteri per la concessione degli incentivi.

È stato approvato il **Piano Nazionale Strategico della mobilità sostenibile** e sono stati concessi ulteriori finanziamenti agli enti locali per il rinnovo del parco mezzi.

Il **PNRR** prevede risorse per 23,78 miliardi di euro per la componente "*Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile*" (M2C2), sia per un trasporto locale più sostenibile, che per l'investimento nei bus elettrici e la sperimentazione dell'idrogeno nel trasporto stradale e nel trasporto ferroviario.

Per la **mobilità alternativa a basso impatto ambientale**, nella legge di bilancio 2019 è stata autorizzata la sperimentazione dei dispositivi di **micro mobilità elet-**

### **Temi:**

La modalità sostenibile e il trasporto pubblico locale

Il trasporto ferroviario

Sistemi portuali, trasporto marittimo e interno

Il sistema aeroportuale e il trasporto aereo

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti

Il trasporto e la sicurezza stradali

Il trasporto delle merci e la logistica

Strade e autostrade

**trica** (*Segway, hoverboard* e monopattini). Il decreto legge n. 121/2021 ha poi riordinato la **disciplina della circolazione dei monopattini elettrici**. Per la micro mobilità elettrica sono state previste misure di incentivazione, il c.d. buono mobilità, per l'acquisto di biciclette, anche a pedalata assistita come monopattini, *hoverboard, segway*, ovvero per l'utilizzo di forme di c.d. *sharing mobility (scooter sharing, bike sharing, escluse le autovetture)*.

Per la **mobilità ciclistica**, la legge di bilancio per il 2019 ha istituito un Fondo, per la progettazione delle "**autostrade ciclabili**", successivamente finalizzato anche alla progettazione di "ciclovie interurbane"; la legge di bilancio 2020 ha istituito il **Fondo per lo sviluppo delle reti ciclabili urbane** per finanziare il 50% degli interventi di realizzazione di nuove piste ciclabili urbane da parte di comuni e di unioni di comuni. Diverse modifiche al Codice della strada sono state introdotte dal decreto-legge n.76/2020 per favorire la mobilità ciclistica e la sicurezza dei ciclisti.

Nel settore del **trasporto pubblico locale**, il **PNRR** (misura M2C2 - 4.4.1) destina 2.415 milioni di euro per il **rinnovo dei mezzi** con veicoli a combustibile pulito, per il periodo 2021-2026.

Per quanto riguarda il finanziamento che lo Stato concede annualmente alle Regioni per il trasporto pubblico locale (il c.d. **Fondo TPL**), è stata prevista (decreto-legge n. 50 del 2017) una riforma del Fondo TPL, sia relativa al criterio di finanziamento, sia dei criteri per il suo riparto. L'entrata in vigore di questa riforma è stata più volte differita, pertanto attualmente hanno continuato ad applicarsi le norme previgenti.

Nel corso della **crisi pandemica** del COVID-19 sono state introdotte numerose disposizioni a sostegno del settore del trasporto pubblico locale: è stato istituito un Fondo per compensare la riduzione dei ricavi degli operatori di servizio di trasporto pubblico regionale e locale passeggeri che svolgono servizio pubblico; è stato istituito dalla legge di bilancio 2021 un fondo per l'erogazione di servizi aggiuntivi di TPL, destinato anche a studenti; con il D.L. n. 4 del 2022 si è prevista la possibilità di prorogare la durata, fino al 50 per cento, dei contratti di servizio pubblico di cui sono titolari le imprese di trasporto pubblico locale e regionale, ed è stato istituito un fondo di 15 milioni di euro per il 2022 per compensare le imprese del settore dei servizi di trasporto con autobus non soggetti a obblighi di servizio pubblico.

Altri interventi hanno riguardato la **disciplina dei TAXI e del noleggio con conducente (NCC)**: il decreto-legge 14 dicembre 2018, n.135 ha modificato la disciplina degli NCC introducendo alcuni requisiti e caratteristiche da rispettare nello svolgimento del servizio. Con la sentenza della Corte Costituzionale n. 56 del 2020 sono state dichiarate illegittime alcune di queste norme, in particolare per l'obbligo di ritorno nella rimessa dopo la

conclusione del servizio di noleggio.

La disciplina del **trasporto merci** è stata oggetto di interventi diretti a rilanciare il settore, mediante forme di agevolazione e di contribuzione. Le leggi di bilancio 2020 e 2021 hanno rifinanziato i cosiddetti “*marebonus*” e “*ferrobonus*” che erano stati istituiti dalla legge di stabilità 2016 ed avevano esaurito nel 2018 gli stanziamenti. Il decreto legislativo n. 50 del 2020 ha disciplinato la qualificazione iniziale e la formazione periodica dei **conduttori** dei veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri.

Nel corso della XVIII legislatura sono stati realizzati inoltre interventi per sostenere il **trasporto intermodale delle merci**, nonché per promuovere il trasporto delle stesse per via ferroviaria. L'intermodalità e la logistica integrata rappresentano la seconda componente della della Missione 3 “*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*” del **PNRR** (M3C2), con risorse pari a 630 milioni di euro per l'ammodernamento e la digitalizzazione del sistema della logistica, anche portuale.

Nel **settore ferroviario**, la IX Commissione ha esaminato i **contratti quinquennali** e gli aggiornamenti annuali che regolano i rapporti tra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria italiana (RFI) ed il MIMS e che definiscono il quadro degli investimenti da effettuare: l'aggiornamento 2020-2021 ha recepito gli stanziamenti del **PNRR**, che sono contenuti nella Componente 1 della Missione 3, dedicata agli “*Investimenti sulla rete ferroviaria*” (M3C1), con risorse per circa 24,77 miliardi di euro nel quinquennio fino al 2026. Altre risorse derivano dal decreto legge n. 59 del 2021, relativo al Fondo complementare al PNRR, che ha stanziato altri 3,2 miliardi di euro, assegnando fondi al MIMS per il rafforzamento delle linee regionali gestite da Regioni e Municipalità. In attuazione del PNRR, il D.L. n. 152 del 2021 ha modificato le **procedure di approvazione del Contratto di programma tra MIMS e RFI**, per ridurre i tempi di realizzazione degli investimenti ferroviari, prevedendo che il MIMS trasmetta alle competenti Commissioni parlamentari il nuovo *Documento Strategico della mobilità ferroviaria di passeggeri e merci*, con validità di norma quinquennale. Il primo Documento strategico è stato trasmesso al Parlamento il 30 dicembre 2021 e la IX Commissione ha espresso il proprio parere favorevole il 2 marzo 2022 (**AG 352**).

Per quanto riguarda i Contratti di Servizio tra Ministero e Ferrovie dello Stato Spa, la legge di bilancio 2021 ha reintrodotta il parere parlamentare.

È stato poi **concluso il recepimento delle disposizioni del quarto pacchetto ferroviario**. La direttiva (UE) 2016/2370, relativa all'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la *governance* dell'infrastruttura ferroviaria, è stata recepita con il decreto legi-

slativo n. 139 del 2018. Sono state poi recepite le due direttive del c.d. “pilastro tecnico” del quarto pacchetto ferroviario: la direttiva (UE) 2016/797 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea (A.G. 73), recepita con il decreto legislativo n. 57 del 2019 e la direttiva (UE) 2016/798 sulla sicurezza delle ferrovie (A.G.74) recepita con il decreto legislativo n. 50 del 2019.

Nel **settore aereo** è proseguita la gestione della crisi di **Alitalia spa** e gli interventi per l'avvio della nuova compagnia aerea pubblica **ITA S.p.a.** La procedura di amministrazione straordinaria di Alitalia si è conclusa il 31 ottobre 2018 e i Commissari straordinari hanno presentato al Parlamento la Relazione conclusiva sulla situazione economica e finanziaria nell'ambito della procedura di cessione. Dopo numerosi interventi normativi è stata prevista, con autorizzazione della Commissione europea, la costituzione di una nuova società “per l'esercizio dell'attività d'impresa nel settore del trasporto aereo di persone e merci”, inizialmente interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze: è stata quindi costituita, il 9 ottobre 2020, la **nuova società ITA S.p.a.** ed il 21 dicembre 2020 è stato presentato il primo Piano industriale, su cui la IX Commissione della Camera ha espresso parere favorevole con osservazioni il 17 marzo 2021. A seguito della interlocuzione con la Commissione europea, il CdA di ITA S.p.a. ha successivamente approvato, il 28 luglio 2021, il Piano industriale rivisto, 2021-2025.

Il decreto legge n. 121/2021 ha previsto che il Ministro dell'economia e finanze riferisca annualmente alle Commissioni parlamentari sull'attuazione del piano industriale di ITA S.p.a.

Con [DPCM 11 febbraio 2022](#) sono state definite le modalità di alienazione della partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze in ITA S.p.a.

Nel settore del **trasporto marittimo** e della **portualità**, sono state semplificate le procedure per la pianificazione degli interventi e degli **investimenti nelle aree portuali**. Il Fondo complementare al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (**PNRR**) (decreto legge n. 59 del 2021) assegna al MIMS fondi per il rinnovo delle navi, lo sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici, l'aumento selettivo della capacità portuale, l'elettificazione delle banchine (*cold ironing*).

In materia di **sicurezza della navigazione**, il decreto legislativo n. 37 del 2020, ha attuato la direttiva (UE) 2017/2110, sul sistema di ispezioni di navi Ro-Ro da passeggeri e di unità veloci da passeggeri adibite a servizi di linea; il decreto legislativo n. 43 del 2020, ha attuato la direttiva (UE) 2017/2108, sulle norme di sicurezza per le navi da passeggeri e il decreto legislativo n. 38 del 2020, ha attuato la direttiva (UE) 2017/2109 sulla regi-

strazione delle persone a bordo delle navi da passeggeri che effettuano viaggi da e verso i porti degli Stati UE; il decreto legislativo n. 114 del 2018, di attuazione della direttiva (UE) 2016/1629 ha definito i requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna.

È stato emanato il [decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160](#), contenente disposizioni correttive del codice della **nautica da diporto**. Con il decreto-legge n.119/2018 è stata istituita l'Autorità di sistema portuale dello Stretto. Con i decreti legge n. 45 e n. 103 del 2021 sono state previste norme per il traffico crocieristico e la salvaguardia della laguna di Venezia.

Con [Delibera 12 maggio 2021](#) la Camera dei Deputati ha istituito la Commissione parlamentare di inchiesta sulle cause del disastro della nave «**Moby Prince**». La Commissione ha presentato la relazione finale nella seduta del 15 settembre 2022.

Con la legge di bilancio 2020 è stata approvata una riforma per le **zone logistiche semplificate (ZLS)**, che sono state sostanzialmente equiparate, estendendovi i benefici fiscali, alle **zone economiche speciali (ZES)**. La legge di bilancio ha modificato la *governance* delle ZES, affidando la presidenza del comitato d'indirizzo ad un commissario della Presidenza del Consiglio dei ministri anziché al presidente dell'Autorità di sistema portuale cui la ZES è connessa. Ulteriori misure sulle ZES e le ZLS sono state introdotte con la legge di bilancio 2021.

Interventi di sostegno alle attività portuali e al settore della navigazione sono contenute in vari decreti-legge per compensare i danni nel settore derivanti dall'emergenza COVID-19.

Per il settore delle **strade e autostrade**, nella XVIII legislatura si sono registrati numerosi interventi in materia di concessioni autostradali, in particolare a seguito del crollo del c.d. ponte Morandi di Genova, con l'avvio di un percorso normativo e amministrativo che ha condotto alla vendita della partecipazione detenuta da Atlantia in Autostrade per l'Italia (ASPI). Particolare rilievo hanno poi assunto le misure adottate al fine di incrementare il livello di sicurezza delle strade e delle autostrade, tra cui l'intervento previsto dal PNRR per la realizzazione di un **sistema di monitoraggio digitale avanzato** e i connessi investimenti, a valere sulle risorse nazionali del PNC, per la misura "sicurezza stradale 4.0", per complessivi 1.450 milioni di euro per il periodo 2021-2026.



## 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**. In linea generale, **le politiche in materia sanitaria** sono finalizzate a garantire **la tutela della salute delle popolazioni**, assicurando, al contempo, **il governo della spesa** in tale ambito.

Nella corso della XVIII legislatura, nella sua prima parte, il 18 dicembre 2019 è stata raggiunta l'intesa sul **Patto per la Salute 2019-2021**, che ha fissato, per il triennio di riferimento, il perimetro del concorso finanziario dello Stato al sistema salute. Il Patto affronta diversi temi tra i quali il fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e di quelli regionali, la garanzia dei livelli essenziali di assistenza, le risorse umane, la mobilità sanitaria, la governance farmaceutica e dei dispositivi medici, la prevenzione, la revisione della disciplina del ticket e delle esenzioni. In relazione a tale ultimo aspetto la legge di bilancio 2020 (commi 446-448, articolo 1, L. 160/2019) ha disposto **l'abolizione, a decorrere dal 1° settembre 2020, della quota di compartecipazione al costo in misura fissa per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale (cd. *superticket*)**, in attesa della revisione del sistema di compartecipazione alla spesa sanitaria.

Sono poi state approvate **diverse leggi in tema di tutela della salute**. La **Legge n. 29/2019**, ha istituito e disciplinato la **Rete nazionale dei registri dei tumori e dei sistemi di sorveglianza** per una serie di finalità, tra le quali, quelle del coordinamento dei dati regionali, della prevenzione, diagnosi e programmazione sanitaria, di studio e ricerca e di monitoraggio dei fattori di rischio; la **legge n. 10/2020**, detta norme dirette a

### Temi:

Organizzazione del Servizio Sanitario Nazionale

Il Pilastro europeo dei diritti sociali

Politiche sociali e per la famiglia

Politiche per la non autosufficienza e la disabilità

Tutela della salute

consentire ed a disciplinare la disposizione del proprio corpo post-mortem a fini di studio, di formazione e di ricerca scientifica. La legge n. 116/2021 recante Disposizioni in materia di utilizzo dei defibrillatori semiautomatici e automatici, è diretta a favorire ed a disciplinare la dotazione e l'utilizzo dei defibrillatori in diversi luoghi e situazioni, anche da parte di soggetti non specificamente formati. È stata poi approvata la legge n. 175/2021 recante disposizioni dirette a garantire la cura delle malattie rare ed il sostegno alla ricerca ed alla produzione di farmaci orfani finalizzati alla terapia delle medesime malattie. La legge n. 62/2022 promuove poi la trasparenza dei dati d'interesse pubblico riguardanti le transazioni finanziarie e le relazioni d'interesse intercorrenti tra le imprese e i soggetti operanti nel settore della salute.

Sono state adottate numerose misure per fronteggiare la grave carenza di personale del Servizio sanitario nazionale.

In attuazione della riforma prevista nell'ambito del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza(PNRR) è stata approvata la Legge 3 agosto 2022, n. 129, che reca la delega al Governo per il riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS). Sulla gestione del Servizio sanitario della regione Calabria sono intervenuti, in successione temporale, due decreti legge, il D.L. n. 35/2019 (L. n. 60/2019) e, allo scadere degli effetti di quest'ultimo, il D.L. n. 150/2020 (L. n. 181/2020).

Va infine ricordata la legge n. 29/2022 che ha disposto la conversione del decreto legge n.9/2022, recante misure urgenti finalizzate all'eradicazione dalla peste suina africana (PSA) nei cinghiali e per prevenirne l'introduzione nei suini da allevamento.

A partire dal febbraio del 2020 l'attività parlamentare si è per lo più concentrata ad esaminare i diversi provvedimenti emergenziali adottati per far fronte alle conseguenze sanitarie, sociali ed economiche della pandemia da Covid-19.

Il quadro normativo del finanziamento del fabbisogno sanitario precedente all'emergenza da COVID-19 del 2020, era stato fissato dalla legge di bilancio 2019 (L. n. 145 del 2018, art. 1, co. 514-516) per il triennio 2019-2021 in **114.439 milioni** di euro nel **2019**, prevedendo un incremento di **2.000 milioni** per il **2020** e di **ulteriori 1.500 milioni** per il **2021**. A seguito della **pandemia da COVID-19**, il riparto delle risorse statali per la sanità nel 2020 è stato effettuato già nel mese di maggio per un ammontare complessivo di **117.407,2 milioni**. Ulteriori incrementi sono stati definiti con atti normativi successivi. Da ultimo, la legge di Bilancio 2022 (L. n. 234/2021, art. 1, co. 258) ha fissato il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario

nazionale standard a cui concorre lo Stato in **124.061 milioni** di euro per l'anno 2022, **126.061 milioni** per il 2023 e **128.061 milioni** per il 2024.

Per l'esame delle diverse delle misure adottate per gestire l'emergenza sanitaria, si fa rinvio all'area [l'emergenza Covid 19](#).

In questa sede può ricordarsi che la legge di bilancio 2021 ([L. n. 178/2020](#)) ha previsto una serie di misure dirette nel **complesso ad un rafforzamento del Servizio sanitario nazionale**, anche ai fini di un contrasto più efficace all'emergenza epidemiologica da Covid-19, sia mediante incrementi di risorse economiche, materiali e strumentali, che con disposizioni relative all'impiego del personale sanitario. Anche la legge di bilancio 2022 ([Legge n. 234/2021](#)) ha proseguito in questo percorso di rafforzamento disponendo in tema di reclutamento di specializzandi, stabilizzazione dei precari e rafforzamento dell'assistenza territoriale, nonché incrementando di 1.850 milioni di euro per l'anno 2022 il Fondo per l'acquisto dei vaccini anti SARS-COV-2 e dei farmaci per la cura dei pazienti affetti da COVID-19.

In tema di [politiche sociali e per la famiglia](#), nel corso della XVIII legislatura, numerose disposizioni sono state introdotte dalla legge di bilancio 2020 ([legge n. 160/2019](#)) che, in primo luogo, ha istituito il "[Fondo assegno universale e servizi alla famiglia](#)", nel quale, dal 2021, sono state trasferite le risorse dedicate all'erogazione dell'assegno di natalità (c.d. bonus bebè) e del Bonus asilo nido.

È stata inoltre approvata la [legge 1 aprile 2021, n. 46](#), recante [una Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale](#) che ha impegnato il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso **l'assegno unico e universale**. La delega è stata attuata con il [D. Lgs. 21 dicembre 2021, n. 230](#). La [legge n. 32/2022](#) recante "[Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia](#)" c.d. *Family act*, incide su materie e ambiti diversi, quali il **sostegno all'occupazione femminile**, **l'importanza del valore sociale delle attività educative e di apprendimento formale e non formale dei figli**, **il sostegno dell'autonomia finanziaria dei giovani** attraverso detrazioni e agevolazioni per spese documentate per la locazione di abitazioni per figli maggiorenni iscritti a corsi universitari e in favore di giovani coppie (meno di trentacinque anni), **misure organizzative, di comunicazione e di semplificazione che favoriscano l'accesso delle famiglie ai servizi offerti e l'individuazione dei medesimi**.

In tema di [politiche per la non autosufficienza e disabilità](#) una misura

di riordino e razionalizzazione è stata avviata con l'istituzione da parte della legge di bilancio 2020, di un fondo a carattere strutturale denominato **"Fondo per la disabilità e la non autosufficienza"**, con una dotazione di 29 milioni di euro per il 2020, di 200 milioni di euro per il 2021 e di 300 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. Le risorse del Fondo sono indirizzate all'attuazione di interventi a favore della disabilità, finalizzati al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno in materia. Contestualmente sono stati confermati gli stanziamenti operati dalla legge di bilancio 2019, che aveva incrementato e reso strutturali i fondi finanziati annualmente per le politiche sociali, la non autosufficienza, la famiglia e le politiche dedicate all'infanzia e ai giovani e sono stati inoltre incrementati il Fondo dedicato ai *caregiver*, e il Fondo Dopo di noi.

La legge **di bilancio per il 2021** ha poi istituito un **Fondo** per la copertura finanziaria di interventi legislativi finalizzati al **riconoscimento del valore sociale ed economico delle attività di cura a carattere non professionale del cd. caregiver** (prestatore di cure) **familiare**, con una dotazione nel triennio di programmazione 2021-2023 di 30 milioni di euro per ciascun anno. Preme poi ricordare, l'istituzione di nuovi fondi fra i quali quelli dedicati alla mobilità delle persone disabili e all'inclusione delle persone sorde o con ipoacusia, finanziati anche per il 2021.

Tra le misure rilevanti contenute nella **legge di bilancio 2022** (**legge n. 234 del 2021**) va ricordata, ai commi da 159 a 171, la **prima definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali** (LEPS), e la qualificazione degli ambiti territoriali sociali (ATS) quale sede necessaria in cui programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS nonché a garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio. L'attuazione degli interventi, insieme all'adozione dei necessari atti di programmazione integrata, non è però stata definita nel dettaglio rimandandone la definizione a linee guida da approvare, con intesa, in sede di Conferenza Unificata.

Vanno infine ricordate le disposizioni contenute nel **decreto legge n.4 del 2019** (convertito dalla legge n.26/2019), istitutivo del **Reddito e della Pensione di cittadinanza**, che ha assorbito il **Reddito di Inclusione** (ReI), la misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, che, a decorrere dal mese di aprile 2019 non è più riconosciuta, né rinnovata.

Per quanto riguarda l'adozione dei provvedimenti emergenziali diretti

a gestire le conseguenze economiche e sociali prodotti dalle chiusure e dalle misure restrittive adottate per fronteggiare l'epidemia da Covid-19, si fa rinvio alla trattazione contenuta nella citata area [l'emergenza Covid 19](#).

