



Osservatorio sulla legislazione

# LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

## **RAPPORTO 2019-2020**

In collaborazione con il Servizio studi  
del Senato della Repubblica





Osservatorio sulla legislazione

# LA LEGISLAZIONE TRA STATO, REGIONI E UNIONE EUROPEA

## **RAPPORTO 2019-2020**

In collaborazione con il Servizio studi  
del Senato della Repubblica

*L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati è una struttura interservizi della Camera - incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati e precedenti ed elabora statistiche e analisi sull'attività legislativa, gestendo un'apposita banca dati. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto informativo per tutte le attività del Comitato per la legislazione.*

*A partire dal 1998 l'Osservatorio pubblica, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sullo stato della legislazione, che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria).*

*Nella prima parte del presente Rapporto sono prese in considerazione, le tendenze della Legislazione nazionale nei primi due anni della XVIII Legislatura (23 marzo 2018-23 marzo 2020).*

*Inoltre, per i profili di comparazione con la legislazione degli altri Paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte dal Servizio Biblioteca. Nella prima parte del presente Rapporto questo capitolo prende in considerazione la produzione normativa del biennio 2018-2019 in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. Sempre nella prima parte, il capitolo relativo alla normativa ed alle politiche europee è stata curata dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera. In particolare, nel capitolo viene dato conto delle tendenze della Legislatura europea 2014-2019. Per l'approfondimento di particolari profili riguardanti la legislazione statale e regionale, l'Osservatorio ricorre alla collaborazione dei maggiori istituti di ricerca nazionali con analoghe finalità. L'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie del CNR ha curato il capitolo "La legislazione regionale nel 2018-2019". L'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze ha curato l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale nel periodo 2018-2019. L'analisi ha riguardato non solo, come di consueto, i rapporti tra Stato e Regioni ma anche, più in generale, la giurisprudenza relativa al sistema delle fonti e ai rapporti Parlamento-Governo.*

*Nella seconda parte del Rapporto è affrontato il tema della Legislazione - statale, regionale, dei principali Stati europei - nei primi mesi dell'emergenza; a questa parte ha collaborato anche il Servizio studi del Senato della Repubblica.*

*Nell'Appendice al Rapporto, disponibile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it), sono presenti approfondimenti tematici relativi ai diversi capitoli del Rapporto. A questa parte ha collaborato anche l'Osservatorio sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'Avvocatura della Camera dei deputati.*

ISBN 97888920037291

Copyright © Camera dei deputati

Roma, 2020

## RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE 2019-2020

<b>NOTA DI SINTESI</b>	<b>7</b>
------------------------	----------

<b>PARTE PRIMA. LA LEGISLAZIONE ALLE SOGLIE DELL'EMERGENZA</b>	<b>19</b>
--	-----------

1. I primi due anni della XVIII Legislatura	21
2. La giurisprudenza costituzionale nel 2018-2019	47
3. La produzione normativa regionale nel 2018-2019	87
4. La legislazione negli Stati europei nel 2018-2019	141
5. La legislazione dell'Unione europea nella legislatura 2014-2019	153

<b>PARTE SECONDA. LA LEGISLAZIONE NELL'EMERGENZA</b>	<b>167</b>
--	------------

1. La legislazione statale e regionale	169
2. I DPCM	215
3. Le misure negli Stati europei	235

### APPENDICE AL RAPPORTO SULLA LEGISLAZIONE 2019-2020: APPROFONDIMENTI TEMATICI



Disponibile sul sito della Camera dei deputati all'indirizzo:  
[https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/  
comitato-legislazione.html](https://temi.camera.it/leg18/macroArea/politiche-legislazione/comitato-legislazione.html)



## NOTA DI SINTESI

### L'emergenza, i presidi, il dialogo

In coerenza con il modello consueto, il Rapporto sulla legislazione 2019-2020 contiene, nella prima parte, dati sulla legislazione statale, regionale, dell'Unione europea, di alcuni Stati europei e sulla giurisprudenza costituzionale che arrivano fino all'inizio del 2020; in particolare per la legislazione statale i dati sono stati aggiornati fino alla conclusione del secondo anno della XVIII Legislatura, il 23 marzo 2020.

Inevitabilmente, però, nel momento in cui il rapporto va in stampa, il pensiero corre alla tragedia dell'epidemia in corso: per questo alla prima parte *La legislazione alle soglie dell'emergenza*, che contiene i dati sopra richiamati, si accompagna una seconda parte, dedicata a *La legislazione nell'emergenza*. Questa seconda parte esamina i dati della legislazione statale, regionale e dei principali Stati europei nei primi cinque mesi dell'emergenza (più esattamente nel periodo 23 febbraio-17 luglio 2020; si è assunto come inizio dell'emergenza dal punto di vista legislativo la data di emanazione del decreto-legge n. 6 del 2020).

La scelta operata si rivela fruttuosa perché consente di porre in evidenza, per il contesto italiano, come inevitabilmente il sistema normativo posto di fronte all'emergenza abbia reagito confermando le tendenze già in atto. Nell'emergenza, in altre parole, si sono da un lato confermati alcuni positivi fattori di "resilienza"; dall'altro lato sembra assistersi ad un'accelerazione di dinamiche preoccupanti, in particolare con riferimento agli equilibri del sistema delle fonti.

#### ***La legislazione alle soglie dell'emergenza: conferme, novità positive, elementi di preoccupazione***

Nei primi due anni della XVIII Legislatura la legislazione statale è apparsa muoversi, come risulta anche dal confronto operato nel rapporto con i primi due anni della Legislatura precedente, secondo linee ormai consolidate. In primo luogo, si conferma una predominanza dell'iniziativa governativa (che si attesta comunque su livelli inferiori rispetto ad altri Stati europei, vedi Parte prima, Cap. 1, grafico 4 e Cap. 5); questa predominanza risulta però bilanciata da una significativa "capacità trasformativa" del

Parlamento, testimoniata dal numero di emendamenti approvati e dall'aumento, nel corso dell'iter parlamentare, delle dimensioni dei provvedimenti, in termini di numero di commi e di numero di parole. In questo quadro, peraltro, il peso percentuale dei decreti-legge diminuisce nei primi due anni della XVIII Legislatura rispetto ai primi due anni della XVII Legislatura ed aumenta quello delle leggi di iniziativa parlamentare, un dato quest'ultimo, che appare però condizionato dal significativo aumento delle leggi di autorizzazione alla ratifica di iniziativa parlamentare.

Nella legislazione continuano a persistere consistenti elementi di settorialità: il 42% delle leggi approvate è classificato come provvedimento o di manutenzione normativa (Parte prima, Cap. 1, grafico 9).

L'impressione è quella di una legislazione che si frammenta anche per "rincorrere" la crescente complessità delle nostre società. Se si esaminano le raccomandazioni contenute nei pareri del Comitato per la legislazione (vedi Parte prima, Cap. 1, tabelle 8 e 9) si osserva in molti casi lo sviluppo di una "legislazione difensiva"; a fronte dei rischi della complessità - a partire dalla lentezza dell'iter legislativo e delle procedure amministrative e dai rischi di contenzioso giurisdizionale - si cercano vie di uscita che risultano però problematiche: la rinuncia al faticoso lavoro di sintesi dei diversi interessi in campo nel processo legislativo per far confluire le norme più disparate in pochi, provvedimenti di ampie dimensioni (decreti-legge e legge di bilancio); l'affidamento di poteri dai contorni indefiniti - con deroghe non ben definite alla normativa vigente - ai commissari straordinari; la "fuga dalla legge" e la "fuga dal regolamento" per affidarsi a fonti atipiche (linee guida, DPCM); infine - per quanto si tratti di un dato ancora da approfondire e frutto di una ricerca a campione - la stessa complessità del linguaggio delle leggi (laddove il ricorso a incisi e subordinate può nascondere la volontà di "coprire" tutte le evenienze, nell'incapacità di "sciogliere" i nodi problematici; vedi anche Parte prima, Capitolo 1, tabella 10).

Un altro versante di questa complessità si registra nei rapporti centro-periferia: nella legislazione regionale si consolida la quota di legislazione che interviene in materia concorrente (vedi Parte prima, Capitolo 3) proprio nel momento in cui, come evidenziato anche dalla relazione annuale della Corte costituzionale dell'aprile 2020, torna a crescere la quota di contenzioso costituzionale tra Stato e regioni, che spesso verte proprio su materie di legislazione concorrente (vedi anche Parte prima, Capitolo 2).

Già nella nota di sintesi del precedente Rapporto sulla legislazione 2017-2018 sono stati passati in rassegna i fattori di questa crescente complessità che appaiono comuni a tutte le democrazie occidentali: in primo luogo il processo di individualizzazione delle società e la conseguente frammentazione delle domande poste ai Legislatori e, altro versante di questo, l'indebolimento delle forme di coesione a livello di Stato nazionale e la rivendicazione delle diversità economiche e sociali territoriali; in secondo luogo l'emersione dei "poteri neutri" (giurisdizioni interne e sovranazionali; autorità amministrative indipendenti) e di forme di regolazione difficilmente collocabili nel tradizionale sistema delle

fonti (arbitrati, soft law). È stato sottolineato come alle origini di questi fenomeni vi sia una positiva presa d'atto del pluralismo delle società, superando il precedente eccesso di "monismo statale". Ed è stato anche evidenziato come lo sviluppo di questa complessità si sia per una lunga fase storica accompagnato a un potenziamento degli spazi di autonomia individuale e alla promessa di un sempre crescente benessere. Una dinamica che sembra però essere messa in discussione nella lunga stagnazione seguita alla crisi economica del 2008, rafforzando le richieste di una "semplificazione" a vantaggio di sistemi decisionali più "verticalizzati", nel tentativo di recuperare spazi di decisione democratica. In questo quadro, come pure segnalato nella precedente nota di sintesi, emergono le peculiarità italiane: l'eterogeneità sociale e territoriale e la maggiore difficoltà di sintesi degli interessi in campo prodottasi anche a causa della crisi dei partiti tradizionali.

### *La legislazione dell'emergenza: resilienza e rischi*

L'emergenza provocata dall'epidemia COVID-19 ha inevitabilmente accentuato - come tutte le emergenze - la spinta alla "verticalizzazione" delle decisioni. Inoltre, la natura peculiare dell'emergenza in corso ha spinto alla disciplina di aspetti anche minuti della vita sociale. Nel periodo 23 febbraio - 17 luglio 2020 sono state approvate 33 leggi: a fianco di 17 leggi di autorizzazione alla ratifica e di una legge in altra materia di iniziativa parlamentare, si segnalano 15 leggi di conversione di decreti-legge; tutte - fatta eccezione per quelle di 5 decreti-legge di cui 4 emanati precedentemente - sono in vario modo connesse all'emergenza in corso (vedi Parte seconda, Capitolo 1).

A fianco di questo, come è noto, a partire dal decreto-legge n. 6 del 2020 e poi con i decreti-legge n. 19 e n. 33 del 2020 si è sviluppato un "diritto dell'emergenza", fondato sulla deliberazione delle misure di contenimento dell'epidemia, nella cornice delle misure consentite dalla fonte legislativa, con DPCM ovvero, nelle more, con ordinanze del Ministero della salute, delle regioni e dei sindaci (vedi Parte seconda, capitolo 2). La vicenda ha fatto emergere un paradosso insito nello strumento del decreto-legge, uno strumento che ha infatti nel tempo mostrato una sua indiscutibile efficacia come "disegno di legge governativo ad iniziativa rafforzata", per realizzare le priorità del programma di governo, ma che sembra non aver mostrato la necessaria flessibilità per affrontare quelle emergenze per cui i padri costituenti lo avevano disciplinato nell'articolo 77. Nell'emergenza a prevalere è stato infatti l'antico potere di ordinanza, nella forma di DPCM e dell'impressionante apparato di ordinanze posto in essere dalle regioni (vedi Appendice). E pure deve essere osservato che - al netto di specifici profili problematici presenti nei singoli provvedimenti (vedi Parte seconda, capitolo 2 e Appendice) - l'utilizzo in questa occasione del DPCM appare peculiare rispetto ad altri utilizzi passati. Infatti, come già si è accennato, il Comitato per la legislazione ha in più occasioni lamentato l'attribuzione al

DPCM di un improprio potere normativo e regolamentare; la censura non è stata invece ribadita in occasione dell'esame dei decreti-legge n. 6, n. 19 e n. 33 che hanno disciplinato il ricorso a tale strumento nell'emergenza in corso; deve essere infatti considerata al riguardo la particolare natura dei DPCM adottati nel corso dell'epidemia: strumenti normativi ibridi che univano a un carattere normativo un carattere provvedimentale e, in alcuni casi, di "raccomandazione" (ed infatti in sede giurisdizionale il TAR Calabria ha qualificato i DPCM come "atti amministrativi" e non "normativi", vedi Parte seconda, capitolo 2). Ciò nulla toglie, ovviamente, all'esigenza, in più occasioni segnalata dal Comitato, di una migliore disciplina legislativa dello strumento del DPCM.

Alcuni dei decreti-legge esaminati nel corso dell'emergenza hanno conosciuto un rapido iter parlamentare ovvero sono stati approvati con poche modifiche. Per tutti i provvedimenti, inoltre, si è confermato il fenomeno del "monocameralismo alternato", l'esame si è cioè concluso con una sola lettura da parte di ciascuno dei due rami del Parlamento e si è concentrato nel primo ramo di esame, con il secondo ramo chiamato a una sorta di "ratifica", in tempi generalmente ristretti. Ma per i più consistenti e rilevanti tra questi appare confermata la "capacità trasformativa" del Parlamento; in tutto il periodo considerato sono stati approvati 860 emendamenti (vedi Parte seconda, capitolo 1, tabella 3). Inoltre, fin dall'esame del decreto-legge n. 6 del 2020, i pareri delle Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato e del Comitato per la legislazione della Camera hanno consentito di evidenziare profili problematici poi in buona misura affrontati (come nel caso, affrontato più avanti dell'articolo 265, comma 8, del decreto-legge n. 34 o in quello dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 26 in materia elettorale, che sembrava aprire la possibilità ad un ulteriore rinvio con fonte non legislativa delle elezioni amministrative e regionali, disposizione soppressa nel corso dell'esame parlamentare). Merita anche richiamare il dibattito svoltosi, in occasione dell'esame del decreto-legge n. 19, sulla "parlamentarizzazione" dei DPCM (al riguardo vedi Parte seconda, capitolo 2).

Anche a livello regionale, a fianco e ad integrazione dell'attività di ordinanza delle giunte si è sviluppata una non indifferente attività legislativa: sono state nel complesso approvate 42 leggi regionali.

Nel complesso, quindi, non deve essere trascurato il risultato che, con il "diritto dell'emergenza" e la "resilienza" delle assemblee legislative, è stato ottenuto, secondo una valutazione che sembra essere allo stato confermata, oltre che dai pareri delle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato e del Comitato per la legislazione, anche dai primi orientamenti in sede giurisdizionale<sup>1</sup>: il contenimento dell'epidemia in un quadro di sostanziale compatibilità con i valori costituzionali.

---

<sup>1</sup> Non risultano sollevate da organi giurisdizionali questioni di costituzionalità sul meccanismo dei DPCM. Sono state invece sollevate questioni di costituzionalità sulla sospensione dei termini di prescrizione disposta dall'articolo 83 del decreto-legge n. 18 del 2020 (ordinanza del Tribunale di Siena del 21 maggio 2020, ordinanze n. 1 e n. 2 del Tribunale di Spoleto del 27 maggio 2020).

Questo non significa che la “legislazione dell'emergenza” non ponga problemi: come in ogni emergenza, sono stati sviluppati - in molti casi, accentuando, come già si è accennato, tendenze già problematiche - strumenti che, se utilizzati in modo indefinito e fuori dal contesto dell'emergenza, potrebbero determinare un ulteriore processo di deterioramento della qualità della legislazione e degli equilibri del sistema delle fonti.

Se ne segnalano alcuni, a partire dai pareri del Comitato per la legislazione della Camera adottati nel periodo (e riprodotti nell'Appendice al Rapporto; cfr. anche Parte seconda, Capitolo 1): in primo luogo, le dimensioni dei decreti-legge del periodo dell'emergenza. Il testo originario decreto-legge n. 18 del 2020 (cd. “cura Italia”) era composto di 127 articoli (divenuti a seguito dell'iter parlamentare 171); quello del decreto-legge n. 34 del 2020 (cd. “Rilancio”) di 266 articoli (divenuti a seguito dell'esame parlamentare 341). Si tratta di dimensioni inedite per le quali si potrebbe porre, alla luce del tempo stabilito dall'articolo 77 della Costituzione per la conversione in legge, un delicato problema di rispetto degli equilibri istituzionali: al riguardo, il Comitato ha richiamato l'ordinanza n. 60 del 2020 della Corte costituzionale che ha introdotto come parametro di valutazione del rispetto delle prerogative parlamentari il mantenimento di un equilibrio tra le diverse esigenze meritevoli di tutela nel corso dell'iter parlamentare.

In secondo luogo il Comitato ha segnalato la tecnica dell'abrogazione esplicita ad opera di un decreto-legge di una norma di un altro decreto-legge in corso di conversione. Si tratta di una tecnica che è stata utilizzata solo una volta nel periodo pre-emergenza (nel decreto-legge n. 127 del 2019); ad essa invece si è fatto frequente ricorso negli ultimi mesi, in particolare nei decreti-legge n. 23 e n. 34. Essa pone molti problemi. In particolare, il Comitato per la legislazione si è interrogato sugli effetti dell'abrogazione; la prima preoccupazione è stata quella di escludere, per garantire il rispetto dell'articolo 77, che essa valesse semplicemente per il futuro, senza porsi il problema, alla scadenza della vigenza del “primo” decreto-legge contenente la norma abrogata, di regolare gli effetti della mancata conversione della stessa; una preoccupazione che è stata poi accolta dal Legislatore che ha invece provveduto in tal senso. Sembra quindi prodursi per le norme oggetto di abrogazione un curioso effetto di abrogazione che è *ex nunc* per il periodo di vigenza del “primo” decreto-legge e che diviene *ex tunc* al momento della scadenza di questo. Ma soprattutto l'effetto di questa abrogazione sembra essere analogo, con riferimento alle norme in esame, a quello di un ritiro del disegno di legge di conversione del decreto-legge o di una revoca dello stesso decreto-legge, facoltà che la dottrina sembra escludere per il Governo; questo modo di procedere esclude insomma per il Parlamento la possibilità di intervenire se non *ex post* ripristinando la norma abrogata o disciplinando gli effetti della sua abrogazione.

Altro fattore problematico è stato poi rappresentato dall'inserimento, nella legge di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020, di una proroga in blocco di tutti i termini di delega in scadenza nel periodo 10 febbraio 2020-31 agosto 2020. Il Comitato per la

legislazione ha ritenuto – al netto del suo inserimento nella legge di conversione di un decreto-legge, oggetto di costante censura da parte dell'organo – la proroga compatibile con l'articolo 76 della Costituzione in quanto la definizione di un periodo temporale preciso e definito all'interno del quale si collocano i termini di delega oggetto di proroga consente di definire anche, come l'articolo 76 richiede, l'oggetto della delega. Si è però posto un problema di ricostruzione di quali fossero i provvedimenti oggetto di proroga, una ricostruzione tentata dallo stesso Comitato nel suo parere, perché ne rimanesse traccia nei lavori parlamentari ma che è risultata non facile, in particolare per come la proroga si sovrappone a procedure già “mobili” di definizione dei termini di delega (quali quelle legate ai termini di recepimento delle direttive dell'Unione europea o quelle per l'adozione di decreti legislativi integrativi o correttivi o quelle frutto del ricorso alla “tecnica dello scorrimento”). Ne consegue, anche per la scarsità degli elementi informativi forniti nell'occasione dal Governo, l'introduzione di elementi di incertezza nel sistema normativo.

Alcune tecniche legislative adottate rischiano poi di alterare ulteriormente e in modo consistente gli equilibri del sistema delle fonti. Si è tentato di ricostruire – a campione per il decreto-legge n. 18 del 2020 – le norme di deroga alla legislazione vigente che sono state adottate per “tutto il periodo di vigenza dello stato d'emergenza di livello nazionale dichiarato dal Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020”. Si tratta di un rinvio che deve intendersi come “mobile” in quanto, ai sensi dell'articolo 24 del Codice della protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018), lo stato d'emergenza può essere prorogato per ulteriori 12 mesi con delibera del Consiglio dei ministri. Vi è pertanto il rischio che la semplice delibera del Consiglio dei ministri “trascini” con sé tutto un apparato di deroghe alla legislazione vigente che invece dovrebbero essere, se necessario, confermato con fonte primaria. Il rischio appare “ridimensionarsi” qualora si acceda ad un'interpretazione dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 19 del 2020 in base alla quale lo stato d'emergenza per l'epidemia sarebbe stato “legificato” (vale a dire che per ogni sua proroga si deve procedere con fonte primaria). L'interpretazione si basa sul combinato disposto del testo del citato comma 1 che afferma che le misure di contenimento del virus possono essere adottate “fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020” e il contenuto della relazione illustrativa che precisa che l'espressione non è la semplice descrizione di uno stato di fatto ma la definizione “con norma avente forza di legge” del termine di durata dello stato d'emergenza con il corollario “che d'ora innanzi la durata di tale stato d'emergenza potrà essere prorogata solo con legge o altro atto normativo di rango primario”. Si tratta di un elemento che meriterebbe comunque un chiarimento in termini inequivoci.

Il termine, costituzionalmente necessario, del 31 luglio 2020 previsto dal citato articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 19 per l'adozione di misure di contenimento dell'epidemia merita però una riflessione più generale. Tali misure stanno disciplinando la ripresa dell'attività produttiva e della vita sociale e quindi inevitabilmente dovranno essere riproposte o

ulteriormente sviluppate al partire dal 1° agosto. Nulla formalmente impedisce che questo avvenga con la semplice proroga legislativa del termine del 31 luglio 2020 recato dal decreto-legge n. 19 del 2020, da inserire magari nel contesto di un più ampio provvedimento di contrasto dell'emergenza. Occorre però - come segnalato dal Comitato per la legislazione nel parere sul decreto-legge n. 33 del 2020 - interrogarsi sulle modalità con le quali la decisione su un aspetto di tale rilievo (si tratta infatti di rinnovare il "diritto dell'emergenza" costruito nella fase più acuta e drammatica dell'epidemia) possa essere assunta in un quadro che garantisca al Parlamento la possibilità di una valutazione approfondita.

Sempre con riferimento al sistema delle fonti, l'attenzione deve essere anche posta ad alcuni strumenti normativi elaborati. Tre, sempre partendo dai rilievi contenuti nei pareri del Comitato per la legislazione, meritano di essere segnalati. In primo luogo, i decreti del Ministro dell'economia che, all'esito di un monitoraggio, possono rimodulare le autorizzazioni legislative di spesa recate dai provvedimenti adottati (articolo 126, comma 7, del decreto-legge n. 18 del 2020; articolo 265, comma 8, del decreto-legge n. 34 del 2020; articolo 4 del decreto-legge n. 52 del 2020); si tratta dello sviluppo in maniera indeterminata di norme assai più circoscritte - e dotate di contrappesi, a partire dal parere parlamentare, in alcuni casi vincolante<sup>2</sup> - adottate in passato in materia di flessibilità di bilancio. Ed appaiono evidenti i problemi di coerenza con il sistema delle fonti che la norma pone. In sede parlamentare, sulla base del parere del Comitato, l'articolo 126, comma 7, del decreto-legge n. 18 e l'articolo 265, comma 8, del decreto-legge n. 34, sono stati soppressi mentre l'articolo 4 del decreto-legge n. 52 (confluito nel decreto-legge n. 34) è stato circoscritto nel suo ambito applicativo (le rimodulazioni saranno consentite solo in caso di insufficienza di alcune dotazioni di spesa cui corrisponda un sovrainnesamento di altri interventi) e limitato nella sua durata temporale (l'esercizio finanziario in corso). È stato inoltre introdotto il parere delle Commissioni bilancio sugli schemi di decreto. In secondo luogo, le regole tecniche chiamate a disciplinare il funzionamento del sistema di tracciamento per la prevenzione dell'epidemia (la cd. "App Immuni"): non risulta infatti specificata la forma giuridica che queste regole tecniche - chiamate a disciplinare anche aspetti delicatissimi quali la tipologia di dati personali da raccogliere - dovranno assumere (è stata altresì rilevata l'opportunità che, per quanto possibile, la tipologia dei dati fosse stabilita dalla stessa fonte legislativa). In terzo luogo, deve essere segnalata la diffusione di fonti informali nel rapporto tra Stato ed enti territoriali. In particolare, un ruolo centrale sembra essere stato assunto (in maniera esplicita con il decreto-legge n. 33 del 2020) dalle linee guida della Conferenza delle regioni e delle province autonome che però, a differenza della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Unificata, non possiede una definita disciplina legislativa. Si tratta anche in questo

---

<sup>2</sup> Si veda ad esempio l'articolo 60, comma 5, del decreto-legge n. 112 del 2008.

caso di sviluppi di tendenze già in atto (già in passato la legislazione statale ha richiamato indirizzi elaborati in sede di Conferenza delle regioni e delle province autonome) ma che assume ora dimensioni nuove. Si pensi che dalla violazione dei contenuti delle linee guida (per quanto recepite in allegato a DPCM) può derivare l'applicazione di sanzioni amministrative. Questo fenomeno può essere interpretato come il riflesso sul piano normativo del forte sviluppo di sedi di dialogo informale e indiretto tra Governo e presidenti di regione sviluppatosi nell'epidemia (un fenomeno invero non solo italiano, si pensi all'utilizzo in Germania della conferenza dei Länder, si veda, al riguardo, Parte seconda, capitolo 3).

### *I presidi e il dialogo*

A fronte di questa situazione, la capacità di “resilienza” del Parlamento e delle altre Assemblee legislative merita di essere potenziata. In particolare, il Parlamento può esercitare, nell'interesse generale, un ruolo positivo in due distinti ambiti.

Il primo attiene alla garanzia della trasparenza del confronto tra i diversi interessi. Una trasparenza che costituisce anche maggiore garanzia di efficacia delle soluzioni di sintesi politica elaborate rispetto a sedi informali inevitabilmente più opache. Si pensi al riguardo all'esperienza del Parlamento europeo in materia di “triloghi” (vedi Parte prima, capitolo 5), per la quale si è posta l'esigenza, anche su stimolo della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, di una maggiore trasparenza.

La capacità di rappresentanza delle forze sociali del Parlamento deriva innanzitutto dalla natura stessa della rappresentanza politica. A fianco di questa capacità connaturata alle assemblee rappresentative e insostituibile in un contesto democratico, il Parlamento ha poi sviluppato una capacità di dialogo con le forme organizzate della società civile, attraverso le diverse forme di attività conoscitiva. Si tratta peraltro delle attività parlamentari che hanno conosciuto innovazioni sostanziali nel periodo dell'emergenza con l'introduzione della possibilità di svolgere in teleconferenza le audizioni informali. Inoltre, come rilevato in precedenti note di sintesi, questa capacità di dialogo può trovare nuovi strumenti con un certo grado di flessibilità (quali, ad esempio possono essere le consultazioni pubbliche).

Il contesto dell'emergenza impone poi la riflessione sulla necessità di elaborare nuove sedi di presidio di questa capacità di intervento del Parlamento. Un'ipotesi è quella di introdurre, per fronteggiare emergenze come quella in corso, sedi più informali e specializzate, rispetto alle Commissioni permanenti, di confronto con il Governo, sul modello del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica. A sostegno dell'istituzione di simili organismi si sostiene che attraverso di essi comunque il Parlamento potrebbe esercitare in maniera più efficace il suo ruolo di indirizzo e di controllo. Ed a fianco di tali sedi, dovrebbe essere sviluppata la capacità del Parlamento, attraverso i suoi servizi di documentazione, di acquisire elementi di conoscenza specialistici in ambito scientifico

e tecnologico, come già alcune iniziative auspicano.

Altra esigenza, sempre nell'ottica di un confronto più trasparente e quindi più efficace, è quella di ricondurre alla sede parlamentare anche il confronto tra Stato ed autonomie territoriali. A questo proposito, è emersa l'idea di una costituzionalizzazione del sistema delle conferenze come contrappeso all'introduzione di una clausola di supremazia dell'interesse statale (si veda il disegno di legge S. 1825 che ha avviato il suo iter presso la 1ª Commissione Affari costituzionali del Senato) ed è riemersa l'idea di dare attuazione all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con l'integrazione della composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (si vedano le audizioni di fronte alla Commissione parlamentare per le questioni regionali del 16 giugno 2020 del presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome Stefano Bonaccini e del 23 giugno 2020 del vice-coordinatore della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome Stefano Ciambetti). Un'altra ipotesi è quella di un aggiornamento della disciplina legislativa ordinaria delle Conferenze Stato-città e autonomie locali, Stato-regioni e province autonome ed Unificata recata dal decreto legislativo n. 281 del 1997, che definisca più nel dettaglio il ruolo nelle conferenze degli organismi rappresentativi dei diversi enti ed anche l'iter di approvazione, nell'ambito delle Conferenze, di pareri ed intese. A fianco di questo potrebbero essere sviluppate forme di interlocuzione tra Governo e Parlamento, di fronte alla Commissione parlamentare per le questioni regionali e di fronte alle Commissioni permanenti, nella fase di elaborazione delle intese, con la possibilità degli organi parlamentari di fornire anche indirizzi al riguardo. Ed in questo ambito potrebbero anche essere utilizzate le forme di dialogo strutturato con i rappresentanti delle autonomie territoriali, compresi i consigli regionali, previste dal regolamento della Commissione parlamentare delle questioni regionali approvato nel 2017.

Più in generale, merita richiamare che la gestione dell'emergenza ha comportato, come già si è accennato, la necessità di regolare anche aspetti minuti della vita sociale: ciò conduce inevitabilmente ad un ulteriore aumento delle già molteplici e, pure lo si è accennato, frammentate domande poste ai legislatori. Ne esce pertanto rafforzata l'esigenza di proseguire nella riflessione, da tempo in corso, sulle revisioni da introdurre agli strumenti procedurali e organizzativi parlamentari (dal sistema delle Commissioni permanenti, alla disciplina e ai tempi dell'iter legislativo e al ruolo del Governo in Parlamento) per gestire questa complessità sempre crescente. Un'esigenza che potrebbe divenire ineludibile per garantire un'efficace programmazione dell'utilizzo delle risorse del Recovery Fund europeo in corso di istituzione.

Il secondo ambito attiene al ruolo di garanzia dei diritti che il Parlamento può svolgere. Non appaia un tema estraneo ad un rapporto incentrato sulla riflessione sulla qualità della legislazione. Anzi proprio l'approfondimento dei temi inerenti alla qualità della legislazione induce a riflettere su come una formulazione ambigua delle norme e una

scarsa attenzione al sistema delle fonti possano indebolire presidi importanti individuati dal patrimonio costituzionale europeo per la tutela dei diritti fondamentali, quali la riserva di legge e la riserva di giurisdizione<sup>3</sup>. La relazione annuale della Corte costituzionale dell'aprile 2020 ha evidenziato come l'ordinamento costituzionale italiano non contenga a differenza di altri, come quello francese e tedesco, una disciplina del regime di emergenza (sul punto si veda anche Parte seconda, Capitolo 3). Al tempo stesso è possibile adottare misure idonee ad affrontare una situazione di emergenza nel rispetto dei principi di "necessità, proporzionalità, bilanciamento [tra i diversi valori costituzionali in campo *ndr*], giustiziabilità [che porta con sé il rispetto della riserva di legge e della riserva di giurisdizione *ndr*] e temporaneità".

Nello Stato costituzionale europeo il controllo di tali aspetti è affidato ad un sistema complesso cui concorrono, insieme ai legislatori, la Corte costituzionale e le altre Corti interne e sovranazionali così come la dottrina costituzionalistica e gli orientamenti culturali espressi dalla società civile. Il patrimonio costituzionale europeo è in costante evoluzione e i punti di equilibrio tra autonomia individuale, autogoverno democratico, esercizio dell'autorità statale sono soggetti a costanti mutazioni sulle basi dei cambiamenti culturali e di costume. E, come già si è accennato, anche nella fase precedente all'epidemia, si è assistito al riguardo allo sviluppo di tensioni che sembravano preludere ad una fase di ridefinizione dei confini.

Nella precedente nota di sintesi si era fatto riferimento sul punto anche ad alcune pronunce indiscutibilmente innovative della Corte costituzionale (le sentenze sulle leggi elettorali n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017; quelle sulla legge di riforma della pubblica amministrazione n. 251 del 2016; le ordinanze n. 207 del 2018 sul cd. "caso Cappato" e n. 17 del 2019 sul conflitto di attribuzione sollevato da alcuni parlamentari in relazione l'iter della legge di bilancio per il 2019). La relazione sull'attività della Corte costituzionale dell'aprile 2020 (ma cfr. anche Parte prima, Capitolo 2), oltre a richiamare le ulteriori ordinanze relative a conflitti di attribuzione sollevati da singoli parlamentari (ordinanze n. 274 e n. 275 del 2019 e n. 60 del 2020), si sofferma su sentenze anch'esse innovative in cui la Corte, soprattutto in materia penale, ha compiuto valutazioni di proporzionalità della legislazione sottoposta al suo esame (con particolare riferimento, in ambito penale, al principio di proporzionalità della pena) e, oltre a rivolgere moniti al Legislatore per intervenire in materia, ha anche individuato nella legislazione vigente soluzioni applicabili al caso concreto (sentenze n. 99, in materia di ambito di applicazione della detenzione domiciliare per condannati affetti da gravi malattie psichiche, n. 253, in materia di accesso ai permessi premio per i detenuti per determinati reati che non collaborino con la giustizia

---

<sup>3</sup> Lo ha ricordato il Comitato per la legislazione nel parere reso sul programma di lavoro della Commissione europea nella seduta del 20 maggio 2020.

e n. 263, sulla medesima questione con riferimento ai detenuti minorenni, del 2019).). E, forse in connessione con questo, la Corte ha innovato le sue procedure interne introducendo la possibilità di audizioni e istituzionalizzando la figura dell'*amicus curiae*.

Appare evidente però che, anche alla luce del contesto di estrema delicatezza determinato dall'emergenza in corso, devono essere insieme potenziate tutte le sedi di presidio parlamentare per compiere le valutazioni sul rispetto della proporzionalità e del corretto bilanciamento tra i valori costituzionali in campo. Si pensi alle attività al riguardo delle Commissioni Affari costituzionali ed a quella, a partire dal punto di osservazione della qualità della legislazione, del Comitato per la legislazione. E si ricordi anche che i regolamenti consentono l'istituzione, nell'ambito delle Commissioni Affari costituzionali, di forme di monitoraggio delle sentenze della Corte. Potrebbe poi essere esplorata la possibilità, segnalata anche dalla relazione della Corte, di prevedere, sul modello tedesco, forme di dialogo del tutto informale tra Parlamento e Corte costituzionale (o anche con altre Corti, come la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo).

Il Parlamento quindi è chiamato alla sfida di ribadire la sua centralità ponendosi, con le necessarie innovazioni, come punto di snodo di molteplici forme di dialogo: il dialogo con la società civile e con le competenze tecniche che questa esprime; il dialogo con le autonomie territoriali; il dialogo con le Corti. In questo modo, anche in questa difficile fase, il Parlamento potrà costituire, come è nella sua natura, il raccordo essenziale tra società civile e società politica a garanzia degli equilibri costituzionali.

