1.
NOTA DI SINTESI

La legislazione dall'emergenza alla ricostruzione

Come in molti settori, anche in quello della legislazione, la pandemia da COVID-19 ha segnato una discontinuità. Questo non tanto in forza dell'emersione di nuovi fenomeni quanto per il consolidamento di alcune tendenze in un contesto di grandi cambiamenti. I dati sulla legislazione nazionale, regionale, dell'Unione europea e di importanti democrazie europee e sulla giurisprudenza costituzionale raccolti nel presente Rapporto, che giungono fino all'estate 2021, offrono molti spunti di analisi in tal senso.Merita richiamare in primo luogo il rafforzamento del peso, nella gestione dell'emergenza in Italia, dell'iniziativa legislativa governativa e in particolare dai decreti-legge. Un rafforzamento ancora più accentuato si è registrato in tutte le democrazie europee. Ed anche a livello regionale, gli esecutivi e il loro coordinamento con il governo centrale hanno assunto un peso determinante. In secondo luogo, la tendenza, anch'essa di lungo periodo, della legislazione alla frammentarietà e alla microsettorialità si è manifestata, in occasione della pandemia, sotto la forma di un "diritto dell'emergenza" caratterizzato dalla proliferazione di regimi speciali e derogatori rispetto alla normativa generale, più volte prorogati. I dati contenuti nel rapporto dimostrano che anche in questo caso non si è trattato di un fenomeno solo italiano ma che ha interessato anche le altre democrazie europee e la stessa Unione europea. A fronte di questi fenomeni le assemblee legislative non sono rimaste però inerti ed hanno dimostrato una costante consapevolezza dell'importanza di mantenere gli equilibri del sistema delle fonti; questa attenzione si è risolta, in particolare in Italia a livello nazionale, in una crescente "parlamentarizzazione" dell'emergenza. In questo quadro, l'avvio di *Next Generation EU* pone nuove sfide: l'utilizzo delle risorse stanziate dall'Unione europea comporta la sottoscrizione di un "patto" a porre in essere determinate politiche e, anche, determinate misure legislative. Un patto che sarà oggetto di un reciproco "controllo tra pari" nell'ambito delle istituzioni dell'UE, rafforzando notevolmente quanto fin qui previsto nell'ambito del cd. semestre europeo. Tutto ciò rappresenta una sfida per le assemblee legislative le quali sono chiamate a farsi parte attiva di questo complesso processo.

La parlamentarizzazione dell'emergenza

La nota di sintesi del precedente Rapporto sulla legislazione 2019-2020 insisteva sull'esigenza, di fronte all'emergenza della pandemia, di mantenere gli equilibri del sistema delle fonti. Non si trattava di uno scrupolo formale: la complessa opera di bilanciamento tra diversi valori costituzionali tutti meritevoli di tutela che l'emergenza

imponeva passava infatti anche attraverso il rispetto della riserva di legge, che costituisce, negli ordinamenti costituzionali, un presidio importante delle libertà fondamentali.

Si tratta di un tema al quale le Camere hanno prestato da subito attenzione, ottenendo significativi risultati. Si è cioè progressivamente operato nella direzione di una sempre maggiore "legificazione" (e quindi, parlamentarizzazione) della disciplina dell'emergenza.

Il primo segnale in tal senso è stato rappresentato dalla previsione di comunicazioni da rendere, salvo gravi motivi di urgenza, alle Camere prima dell'adozione dei DPCM di contenimento dell'epidemia, in modo che le Assemblee legislative potessero esprimere i necessari indirizzi; una procedura inserita, già nella primavera 2020, in sede di conversione del decreto-legge n. 19 del 2020[1].

Più in generale, deve essere richiamato il forte ruolo assunto dalle sedi parlamentari maggiormente chiamate a confrontarsi con il sistema delle fonti, vale a dire le attività consultive della Commissione Affari costituzionali in materia di costituzionalità dei progetti di legge e del Comitato per la legislazione in materia di qualità della legislazione.

Al riguardo, la tabella riprodotta nel capitolo 2 mostra in particolare le occasioni nelle quali, nel corso dell'emergenza della pandemia, su aspetti importanti i pareri del Comitato della legislazione hanno trovato recepimento.

È possibile, sul punto, individuare una linea unitaria di intervento: i DPCM di contenimento dell'epidemia sono stati da subito interpretati come atti amministrativi chiamati a dare concreta attuazione al catalogo di misure di contenimento previste dalla fonte legislativa. Si tratta di un'interpretazione che ha trovato poi riscontro nell'orientamento giurisprudenziale prevalente e, da ultimo, nella sentenza della Corte costituzionale del 23 settembre 2021. In tal senso, si è da subito sottolineato l'opportunità di circoscrivere bene tale catalogo (si vedano i pareri resi sul primo provvedimento in materia, il decreto-legge n. 6 del 2020); inoltre di fronte alla proroga della possibilità di adozione dei DPCM in conseguenza della proroga dello stato d'emergenza, il Comitato per la legislazione si è impegnato per chiarire in termini inequivoci il perimetro all'interno del quale i DPCM di contenimento dell'epidemia si potevano muovere, soprattutto attraverso la riflessione sul coordinamento tra il decreto-legge n. 19 del 2020, che definisce la "cornice" legislativa delle misure di contenimento dell'epidemia assumibili con DPCM, e il decreto-legge n. 33 del 2020 che ha disciplinato la prima fase di "riaperture" dell'estate 2020 successive alla "prima ondata" della pandemia; anche in questo caso

[1] *La procedura ha trovato attuazione con lo svolgimento delle comunicazioni alle Camere del Ministro della salute o del Presidente del Consiglio dell'11 giugno, 14 luglio, 29 luglio, 2 settembre, 6 e 7 ottobre, 2 novembre e 2 dicembre 2020 e del 13 gennaio e 14 febbraio 2021.*

la condizione contenuta sul punto nel parere sul decreto-legge n. 83 del 2020, così come la successiva raccomandazione contenuta nel parere sul decreto-legge n. 125 del 2020 sono state recepite. L'esigenza di coordinamento si poneva in particolare con riferimento alla circostanza che il decreto-legge n. 33 del 2020 appariva aver tacitamente abrogato la possibilità di introdurre misure di limitazione della libertà di circolazione di livello nazionale e non delimitate a specifici territori. Anche in questo caso, le pronunce parlamentari sul punto hanno avuto seguito e l'introduzione, nel corso della seconda e terza ondata della pandemia, dei blocchi alla mobilità interregionale sono sempre stati adottati con atti di fonte legislativa (decreti-legge n. 172 del 2020 e n. 2 del 2021).

Questo orientamento è poi maturato, a fronte del prolungamento dell'emergenza, nell'invito a riflettere sull'opportunità di "spostare" a livello legislativo parte delle disposizioni inserite nei DPCM (ferma restando la legittimità di questo strumento), invito contenuto nel parere reso sul decreto-legge n. 2 del 2021 e nel conseguente ordine del giorno presentato dai componenti del Comitato e accolto con una riformulazione dal Governo[2]

Ancora una volta, le pronunce parlamentari hanno avuto seguito: lo strumento del DPCM è stato infatti progressivamente di fatto abbandonato e la disciplina delle riaperture è stata affidata (in particolare a partire dal decreto-legge n. 52 del 2021) alla fonte legislativa. In questo modo si è registrato un significativo ampliamento della possibilità di intervento parlamentare. Da ultimo, con il decreto-legge n. 105 del 2021, infine, la stessa durata dello stato d'emergenza è stata affidata alla fonte legislativa.

La produzione legislativa: un quadro complesso

Nel precedente paragrafo ci si è soffermati su dati qualitativi connessi al lavoro parlamentare nel corso dell'emergenza della pandemia. Ma anche i dati quantitativi meritano attenzione.

[2] *Nel corso della discussione parlamentare alla Camera sul decreto-legge n. 2 del 2021 il Governo ha accolto, con una riformulazione, l'ordine del giorno n. 8/2921-A. Come riformulato, l'ordine del giorno, che fa seguito al parere espresso sul provvedimento dal Comitato per la legislazione, constata nelle premesse che "risulta praticabile e probabilmente maggiormente rispettoso del sistema delle fonti, pur in un contesto di rispetto del principio di legalità che l'impiego del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri comunque garantisce, ricondurre alla fonte legislativa – eventualmente anche attraverso decreti-legge – la definizione del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio per la parte attinente all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (art. 16), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17) e la libertà di culto (art. 19), ferma restando la riserva di legge relativa e rinforzata – e non assoluta – posta a tutela delle medesime dalla Costituzione, che consente dunque l'intervento anche di fonti di rango secondario". L'ordine del giorno impegna quindi il Governo a "valutare l'opportunità di operare per una ridefinizione del quadro normativo delle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19 anche valutando di affidare a una fonte diversa dal decreto del presidente del consiglio dei ministri, adottato nelle modalità finora osservate, una definizione più stringente del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone individuate sulla base del grado di diffusione del contagio per la parte attinente all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (art. 16), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17) e la libertà di culto (art. 19)"*

Questi mostrano in primo luogo come il ritmo del lavoro parlamentare, con riferimento alla produzione legislativa, si sia mantenuto costante: nei grafici presenti nel capitolo 2 sono state messe a confronto le leggi approvate nel periodo di maggiore emergenza sanitaria in connessione con la seconda e terza ondata della pandemia (1° ottobre 2020-30 giugno 2021) con quelle approvate in un periodo precedente di corrispondente durata (1° ottobre 2018-30 giugno 2019). In questo periodo emergenziale il numero delle leggi approvate (50) è stato maggiore di quelle del periodo precedente considerato (38).

Anche a livello regionale (vedi capitolo 4), la produzione legislativa del 2020 (712 leggi approvate) registra un lieve incremento rispetto al 2019 (699 leggi approvate).

Si tratta peraltro di un dato che va collocato in un quadro europeo complesso (vedi capitolo 5): in tale quadro, il numero delle leggi diminuisce sia in Francia dove nel 2020 sono state approvate 59 leggi rispetto alle 70 del 2019 sia, leggermente, nel Regno Unito (29 leggi rispetto alle 31 del 2019, che pure era stato un anno elettorale); il numero aumenta, invece, in Germania (152 leggi nel 2020 rispetto alle 125 del 2019) e in Spagna (54 leggi rispetto alle 26 del 2019 ma deve essere considerato che il 2019 fu in Spagna anno di elezioni politiche). L'emergenza sembra quindi non avere mutato le tendenze di lungo periodo negli Stati europei, stimolando la produzione legislativa nei Paesi già maggiormente "legicentrici" (Italia e Germania).

Sicuramente, come già si è accennato, l'emergenza ha rafforzato il peso dell'iniziativa governativa nella legislazione (vedi capitolo 2). Al 10 agosto 2021 risultavano approvate 213 leggi, di queste 75 erano leggi di conversione di decreti-legge e 94 altre leggi di iniziativa governativa; in termini di numero di parole, i decreti leggi convertiti occupano il 71% del numero di parole complessivo delle leggi approvate nella Legislatura, le altre leggi di iniziativa governativa il 27% e solo il 2% è occupato da leggi di iniziativa parlamentare; nel confronto tra i primi tre anni della XVIII Legislatura e i primi tre anni della XVII il peso dei decreti-legge convertiti sul totale delle leggi approvate passa dal 31% del primo triennio della XVII Legislatura (61 su 197) al 35% della XVIII Legislatura (59 su 171). Aumenta però notevolmente la dimensione dei decreti-legge: i 61 decreti-legge convertiti nel primo triennio della XVII Legislatura contavano in totale 3.520.391 caratteri mentre i 59 decreti-legge convertiti nel primo triennio della XVIII Legislatura contano 5.412.342 caratteri. Nel confronto si mantiene stabile il ricorso al voto di fiducia nei decreti-legge (XVIII: 44%; XVII: 44,2%). Si rafforza invece significativamente, in particolare nell'iter di conversione dei decreti-legge, la tendenza al "monocameralismo alternato": la percentuale di casi di conversione senza ritorno nel primo ramo di esame aumenta dall'83,6% del primo triennio della XVII Legislatura al 91,5% del primo triennio della XVIII Legislatura.

Il fenomeno della preponderanza dell'iniziativa governativa e, al suo interno, quello della decretazione d'urgenza, necessita però di una lettura complessa.

Deve essere in primo luogo ribadito che si tratta di una tendenza che si presenta, in modo ancora più marcato nelle principali democrazie europee (si veda il capitolo 5): nel 2020 risultano di iniziativa governativa il 75% delle leggi approvate in Francia, il 76% per cento di quelle approvate in Germania, il 92% di quelle approvate in Spagna. La predominanza dell'iniziativa governativa si consolida ulteriormente anche nel Regno Unito: nel 2020 tutte le leggi approvate sono state di iniziativa governativa (nel 2019 si era avuta una percentuale dell'87% di leggi di iniziativa governativa). Non solo: laddove essi siano presenti, appare significativo anche nelle altre democrazie europee il ricorso a strumenti analoghi al decreto-legge (ma ancora più "sbilanciati" verso il Governo): come segnalato nel precedente rapporto, in Francia si è fatto un ampio ricorso alle ordinanze adottate sulla base della legge n. 2020-290: al 31 dicembre 2020 ne sono state adottate 64 (si tratta della legge sulla base della quale è stato adottato il maggior numero di ordinanze nelle ultime tre legislature francesi, a partire cioè dal 2007[3]; per un confronto merita anche segnalare che in tutto il 2019 erano state invece emanate 58 ordinanze, adottate però sulla base di diverse leggi[4]); in Spagna nel 2020 sono stati adottati 39 regi decreti-legge (erano stati 28 nel 2019)[5].

Inoltre, appare confermata la capacità "trasformatrice" del Parlamento, sia pure, vedremo, mutata in alcuni suoi tratti essenziali: in tutta la XVIII Legislatura sono stati 3676 gli emendamenti (dati aggiornati al 10 agosto 2021) approvati in sede di conversione dei decreti-legge con un contributo tutt'altro che irrilevante dei gruppi parlamentari di opposizione[6]; nel primo triennio della XVIII Legislatura, nonostante l'emergenza sanitaria, la percentuale di aumento dei commi nel corso dell'iter parlamentare dei decreti-legge si è confermata su valori significativi, analoghi a quelli dello stesso periodo della Legislazione precedente (XVIII: 65%, XVII: 67%).

Quella che emerge è quindi una situazione in cui, come già segnalato in precedenti rapporti, la decretazione d'urgenza sembra rappresentare l'unico strumento legislativo che presenta, in ragione del termine costituzionale dei sessanta giorni, tempi certi di approvazione. In tal senso, non solo per il Governo ma anche per le istanze provenienti dai parlamentari l'iter di conversione dei decreti-legge rappresenta una via più sicura,

[3] *Les ordonnances prises sur le fondement l'article 38 de la Constitution, consultato su www.senat.fr*

[4] *Legifrance/gouv/fr. Ordonnances de la XV législature.*

[5] *Si ricorda che l'articolo 38 della Costituzione francese prevede che il Governo possa essere autorizzato con legge dal Parlamento ad adottare ordinanze nelle materie riservate alla legge per un periodo di tempo limitato. Le ordinanze decadono se, entro il termine indicato dalla legge di autorizzazione, non sono presentati al Parlamento i relativi disegni di legge di ratifica. La Costituzione spagnola, invece prevede, all'articolo 86, che i decreti-Legge siano immediatamente sottoposti a esame e votazione dall'Assemblea del Congresso dei Deputati, convocata a tal fine ove non fosse già riunita, nel termine di trenta giorni successivi alla loro promulgazione. Durante il termine stabilito le Cortes potranno inoltre inoltrarli come progetti di legge con procedura d'urgenza*

[6] *A fronte dei 1973 emendamenti approvati presentati da esponenti della maggioranza e ai 692 emendamenti presentati dal relatore si sono avuti 454 emendamenti approvati presentati da esponenti delle opposizioni e 385 emendamenti approvati condivisi da maggioranza e opposizioni.*

per l'approvazione di soluzioni concrete a specifici problemi, rispetto all'iter degli altri progetti di legge. Da questo punto di vista l'iter di conversione dei decreti-legge appare una via preferibile anche rispetto agli altri procedimenti "accelerati" presenti nell'ordinamento parlamentare, che sembrerebbero in astratto da privilegiare: i disegni di legge collegati e le dichiarazioni di urgenza (per il loro scarso utilizzo si vedano le tabelle presenti nel capitolo 2). Unica eccezione, come è noto, la legge annuale di bilancio, che presenta anch'essa un termine finale di approvazione, il 31 dicembre, subentrando in caso contrario l'esercizio provvisorio.

E questo è tanto più vero in una fase come quella attuale caratterizzata dalla sospensione delle regole del patto di stabilità e crescita: se in passato infatti i vincoli di bilancio costituivano un freno all'approvazione di emendamenti parlamentari, quel freno appare oggi ridimensionato ed in tal senso si può forse individuare una qualche mutazione nella qualità della capacità "trasformatrice" del Parlamento: lo conferma il confronto tra l'aumento dei commi dei decreti-legge nell'iter di conversione nel periodo 1° gennaio 2020- 30 giugno 2021 (+ 50% circa), per gran parte (dal marzo 2020) caratterizzato dalla sospensione del patto di stabilità e in un periodo di medesima durata ma segnato da una forte crisi della finanza pubblica (1° gennaio 2011- 30 giugno 2012: + 30% circa).

Nell'attuale situazione, infine, che vede succedersi, a causa dell'emergenza in corso, più decreti-legge, tutti di significativa portata, sembra assumere una dimensione parzialmente diversa anche il problema del "monocameralismo alternato": sembra affermarsi la tendenza per cui la Camera che non può modificare un importante decreto-legge si vedrà assegnato in prima lettura quello successivo. Assimilabile a questa tendenza appare anche la circostanza che, sia nel 2019 sia nel 2020, insieme al disegno di legge di bilancio sia stato adottato un decreto—legge sostanzialmente (anche se non formalmente) collegato e che i due provvedimenti siano stati inviati in prima lettura a due Camere diverse; a questo si è associata l'approvazione della legge di bilancio senza ritorno nel primo ramo di esame.

Ciò non toglie però che la prassi crescente del "monocameralismo alternato", con la conseguente compressione dei tempi di esame parlamentare, determini tensioni: lo dimostra, ad esempio, il fatto che al termine della sessione di bilancio 2019 si sia verificato un nuovo tentativo, dopo quello dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 17 del 2019, di sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale da parte dei gruppi parlamentari di opposizione, anch'esso dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 60 del 2020[7]. Un altro tentativo di sollevare conflitto di attribuzione ha avuto ad oggetto un

[7] *Diverso, sotto questo profilo, il caso del conflitto di attribuzione presentato da un gruppo parlamentari di opposizione al termine della sessione di bilancio 2018 e dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 17 del 2019: in quel-*

decreto-legge, il n. 135 del 2018, che aveva visto una seconda lettura alla Camera di una sola settimana (31 gennaio-7 febbraio 2019): in questo caso, uno dei due ricorsi, dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 275 del 2019[8], era stato presentato proprio da tre deputati che lamentavano, tra le altre cose, la sostanziale impossibilità della Camera di discutere il provvedimento. Motivazioni analoghe aveva il ricorso presentato da un senatore con riferimento al decreto-legge n. 26 del 2020, dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 197 del 2020. In tutte le ordinanze da ultimo richiamate la Corte costituzionale ha comunque riaffermato il principio per cui i singoli parlamentari sono legittimati ad agire in un conflitto di attribuzione in caso di manifesta violazione delle loro prerogative costituzionali (su tutti questi aspetti si rinvia al capitolo 3).

Quanto fin qui detto non deve indurre infatti ad ignorare la situazione di "stress istituzionale" che in particolare il consistente ricorso alla decretazione d'urgenza presenta, stress dovuto alla "torsione" effettuata nel corso del tempo e in via di prassi di uno strumento pensato dai Costituenti con altre finalità. Tra i fattori di stress presenti nella fase attuale, è possibile distinguere fattori contingenti (che appaiono cioè maggiormente legati all'emergenza in corso) e fattori di più lunga durata.

Tra i fattori contingenti devono in particolare essere segnalati due fenomeni, entrambi oggetto di forte censura da parte del Comitato per la legislazione nei suoi pareri. In primo luogo, la modifica esplicita o l'abrogazione da parte di successivi decreti-legge di disposizioni inserite in altri decreti-legge in corso di conversione; si tratta di una circostanza che in cinque occasioni, nel corso dell'emergenza sanitaria, il Comitato ha censurato con raccomandazioni inserite nei pareri; ciò in particolare alla luce delle difficoltà che questo modo di procedere pone con riferimento alla regolazione degli effetti sul piano temporale delle norme abrogate o modificate.

In secondo luogo, il fenomeno della confluenza tra diversi decreti-legge in corso di conversione, che, pur costantemente censurato dal Comitato, ha assunto dimensioni preoccupanti e ben più ampie rispetto alle precedenti Legislature (si vedano le tabelle presenti in Capitolo 2). In proposito, merita di essere richiamata, oltre alle prese di posizione del Comitato per la legislazione[9], anche la lettera del Presidente della

l'occasione infatti il disegno di legge di bilancio aveva avuto tre letture, anche se i suoi contenuti erano significativamente mutati con un maxiemendamento presentato dal Governo al Senato durante la seconda lettura in prossimità della conclusione dell'esame in sede referente da parte della Commissione.

[8] *L'altro ricorso, dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 274 del 2019, era stato sollevato da due senatori che lamentavano l'inserimento con emendamento di una norma ritenuta estranea al contenuto del decreto-legge.*

[9] *Nella seduta della Camera del 20 gennaio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C 2835-A di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020, è stato approvato dalla Camera con 464 voti favorevoli l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10, sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione; tale ordine del giorno, dopo aver richiamato nelle premesse il parere del Comitato sul provvedimento, impegna il Governo «ad operare per evitare la «confluenza» tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari». Successivamente, nella seduta del 23 febbraio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2845-A di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020 (cd. «DL proroga termini») il Governo ha espresso parere favorevole con una riformulazione all'ordine del giorno*

Repubblica ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio sulla conversione del decreto-legge n. 73 del 2021 del 23 luglio 2021.

Vi sono poi fattori più strutturali di "stress", già segnalati in precedenti rapporti. In primo luogo, come già si è accennato, le dimensioni sempre crescenti dei decreti-legge e la loro crescente multisettorialità.

Nel contesto dell'emergenza a questo fenomeno si collega poi la complessa gestione del "diritto dell'emergenza": con questa espressione si è inteso indicare le disposizioni legislative, quasi tutte inserite in decreti-legge, che introducono deroghe alla normativa generale o regimi legislativi speciali, anche di minuta dimensione, tutti previsti per un determinato periodo di tempo, connessi con l'emergenza dell'epidemia da COVID-19 ed in molte occasioni oggetto di successive proroghe nel tempo.

La mappatura del fenomeno presente nel terzo paragrafo del capitolo 2 del Rapporto ha individuato 195 disposizioni variamente legate all'emergenza; 85 (il 43,5% quindi) risultano però cessate. Anche in questo caso, comunque si tratta di una tendenza presente anche nelle altre democrazie europee (si veda il capitolo 5). Deve essere inoltre rilevato che nella precedente mappatura del fenomeno, con dati aggiornati al 22 giugno 2021 (cfr. Appunti del Comitato per la legislazione del 22 giugno 2021), delle 180 disposizioni allora individuate, 67 (37,1%) risultavano cessate. Si può quindi forse individuare l'avvio di una tendenza alla diminuzione di peso del "diritto dell'emergenza".

In secondo luogo, la peculiarità delle modalità di esame alla Camera (ma non al Senato) dei decreti-legge fanno sì che l'unico provvedimento legislativo, oltre, in termini sostanziali, alla legge di bilancio, che ha un termine fisso di "approvazione"(vale a dire il termine costituzionale di conversione) sia allo stesso tempo non contingentabile e maggiormente sottoponibile quindi a fenomeni di ostruzionismo; da ciò deriva un aumento delle tensioni intorno all'iter parlamentare e a scapito delle esigenze di un esame di merito approfondito. Questo dato è accentuato da un'ulteriore "asimmetria" nei regolamenti di Camera e Senato che fa sì che alla Camera – ma non al Senato – la posizione della questione di fiducia non esaurisca la discussione sul decreto-legge, rimanendo infatti le fasi dello svolgimento degli ordini del giorno e delle dichiarazioni di voto finale.

La constatazione di tutti i fattori di "stress" richiamati alimenta la riflessione in corso sullo stesso strumento del decreto-legge. D'altra parte, la tensione tra l'istituto del decreto-legge delineato dai Costituenti e le prassi sviluppatesi sono oggetto di una

Ceccanti 9/2845-A/22, anch'esso sottoscritto da componenti del Comitato per la legislazione; nel testo riformulato l'ordine del giorno impegna il Governo «a porre in essere ogni iniziativa volta, in continuità di dialogo con il Parlamento, ad evitare, ove possibile, la confluenza dei decreti-legge, in linea anche con l'ordine del giorno Ceccanti 9/2835-A/10».

crescente attenzione da parte della giurisprudenza costituzionale (vedi capitolo 3).

A condizioni invariate, è comunque realistico attendersi nei prossimi anni un ricorso ancora consistente alla decretazione d'urgenza. A prescindere quindi dalla discussione su possibili modifiche legislative o regolamentari, sarà indispensabile individuare modalità per rafforzare, anche in questo contesto, gli strumenti per una decisione parlamentare il più possibile informata e consapevole. Si tratta quindi di potenziare gli strumenti di approfondimento conoscitivo a disposizione delle Camere anche nei tempi ristretti di esame di un decreto-legge; ciò potrebbe forse più agevolmente avvenire, a fronte di provvedimenti spesso multisettoriali ed assegnati in sede referente ad un numero ridotto di commissioni (nella fase attuale in particolare la Commissione bilancio in connessione con gli aspetti economici, la Commissione Affari costituzionali in connessione con gli aspetti istituzionali, la Commissione Affari sociali in connessione con l'emergenza sanitaria), in occasione dell'esame in sede consultiva operato dalle commissioni di settore. Non a caso in questa Legislatura si è ulteriormente sviluppato lo svolgimento di attività conoscitiva anche nel corso della sede consultiva. È infatti in quella sede che forse molti aspetti specifici possono essere affrontati con maggiore dettaglio di quanto possa avvenire in sede referente; l'esperienza positiva che sopra si è richiamato con riferimento ai pareri della Commissione affari costituzionali e del Comitato per la legislazione nel corso dell'emergenza dovrebbe indurre ad approfondire questa ipotesi. A questa si può anche aggiungere l'esperienza, anch'essa positiva, della consultazione strutturata con i rappresentanti delle autonomie territoriali (e, tra questi, dei consigli regionali) prevista dal regolamento interno della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Inoltre, come già segnalato dalle note di sintesi dei Rapporti sulla legislazione 2013-2014 e 2015-2016, le tecnologie digitali potrebbero consentire, anche nei tempi ristretti di esame dei decreti-legge, lo sviluppo di nuove e strutturate forme di dialogo e consultazione della società civile. D'altra parte, le pronunce delle giunte per il regolamento di Camera e Senato durante l'emergenza sanitaria, che hanno consentito lo svolgimento da remoto delle attività conoscitive, hanno condotto a un significativo potenziamento di tali attività.

Più in generale lo sviluppo di queste innovative forme di dialogo potrebbe essere poi utile per "convogliare" dentro il lavoro parlamentare le domande di partecipazione che, in particolare su alcuni temi, come quelli ambientali e bioetici, appaiono emergere dalla società civile; lo dimostrano da ultimo, in Italia, gli sviluppi connessi alla possibilità di sottoscrizione con firma digitale delle domande di referendum abrogativo; si tratta per altro di un'esperienza già acquisita da altre democrazie europee come mostra in particolare la "Convenzione cittadina per il clima" attivata nel 2019 in Francia con lo scopo di fornire proposte in materia di emergenza climatica a Parlamento e Governo.

La riformadei regolamenti parlamentari resa necessaria dalla modifica costituzionale di riduzione del numero di depuati e senatori può rappresentare l'occasione per approfondire anche questi temi.

La sfida del PNRR

In questo quadro, già molto complesso, *Next Generation EU* e il Piano nazionale di ripresa e resilienza introducono novità di prima grandezza che coinvolgono in maniera significativa il Parlamento. Infatti, come già si è accennato e come è ben noto, l'erogazione dei fondi di *Next Generation EU,* frutto per la prima volta, peraltro, di emissioni di debito comune dell'Unione, è legata ad un Patto sottoscritto tra gli Stati beneficiari ed istituzioni dell'Unione europea. Questo patto, a differenza di quanto avviene nell'ambito del patto di stabilità e crescita, non concerne il rispetto di determinati obiettivi di bilancio (con una conseguente sostanziale indifferenza rispetto al contenuto delle politiche per raggiungere tali obiettivi) bensì proprio l'adozione di determinate politiche (che comprendono anche l'adozione di misure legislative). La verifica dell'attuazione del Piano è rimessa ad una sorta di "controllo tra pari"; infatti, le proposte in merito della Commissione europea sono poi sottoposte al Consiglio dell'Unione nel quale siedono i rappresentanti dei governi (per approfondimenti sul punto si rinvia al capitolo 6).

Il cronoprogramma delle misure legislative previste dal PNRR, incluso nel capitolo 2, al quarto paragrafo, contempla complessivamente (considerando cioè sia le misure contenute nel piano presentato dal Governo italiano il 30 aprile sia quelle poi presenti nella decisione di approvazione del Consiglio UE del 13 luglio) 74 misure legislative: 12 di queste da adottarsi con decreto-legge; 12 con legge delega; per una si prevede l'adozione di un decreto legislativo. Delle 74 misure 8 sono associate a provvedimenti dichiarati, in base al Documento di economia e finanza 2021, collegati alla manovra di finanza pubblica. Con la Nota di aggiornamento al DEF, presentata il 29 settembre 2021, il numero di misure previste dal PNRR dichiarate collegate sale a 11. Si tratta comunque di un numero ancora esiguo se paragonato al numero complessivo – assai elevato - di provvedimenti collegati presenti nel DEF 2021 (22) e nella NADEF 2021 (21). Questo a conferma della difficoltà di un utilizzo razionale dei disegni di legge collegati.

Al di là di questo aspetto vi sono poi ulteriori dinamiche, fortemente innovative: le misure legislative approvate dal Parlamento rientreranno infatti nella valutazione che sarà fatta in sede di Unione europea; il piano prevede inoltre, come è noto, termini temporali precisi entro i quali il Parlamento deve approvare le misure legislative previste dal Piano.

La procedura del PNRR sembra insomma costituire un'altra importante manifestazione di un fenomeno da tempo in atto e già indicato nella nota di sintesi del rapporto 2018-2019 come di "ridefinizione dei confini"; si tratta infatti di una sorta di "valutazione esterna" alla quale la deliberazione parlamentare è sottoposta.

Sotto un profilo diverso dal PNRR testimoniano questa "ridefinizione dei confini" anche le pronunce della Corte costituzionale che con frequenza crescente fanno ricorso a sentenze monitorie e a ordinanze di "sospensione" del giudizio costituzionale con formulazione al Parlamento di un termine temporale per intervenire sulla disposizione oggetto di giudizio (vedi sul punto il capitolo 3).

È poi possibile che una dinamica simile a quella del PNRR possa svilupparsi in futuro con riferimento al monitoraggio dello Stato di diritto all'interno dell'Unione europea e alla transizione ecologica anche con riferimento all'agenda 2030 delle Nazioni Unite (d'altra parte la transizione ecologica rientra già tra le priorità trasversali del PNRR).

Risulta quindi importante che queste forme di "valutazione esterna" della deliberazione parlamentare vengano assorbite all'interno delle stesse procedure parlamentari in modo da essere vissute non come elementi di "giudizio" o di "eterodirezione", potenzialmente in contrasto con lo svolgimento delle funzioni di rappresentanza democratica, bensì come ulteriori elementi di conoscenza necessari alla deliberazione e con il quale costantemente confrontarsi.

Con riferimento al PNRR, il Parlamento sembra già muoversi in questa direzione: la fase di elaborazione del Piano è stata accompagnata da una fase di approfondimento conoscitivo svolta, per le parti di competenza, da tutte le Commissioni permanenti. A questa hanno fatto poi seguito gli indirizzi formulati dalle Assemblee di Camera e Senato (per una ricostruzione si rinvia al quinto paragrafo del Capitolo 2). Appare poi incoraggiante, sul piano del metodo, la dinamica verificatasi sulla riforma fiscale dove la presentazione del disegno di legge delega del Governo è stata preceduta da un'approfondita indagine conoscitiva delle commissioni finanze di Camera e Senato.

Sulla base di un emendamento approvato al decreto-legge n. 77 del 2021 (cd. "DL governance PNRR"), inoltre, sono stati introdotti significativi obblighi informativi sull'attuazione del Piano nei confronti delle Camere. A fronte di questi obblighi informativi sarà pertanto indispensabile un monitoraggio attento e approfondito da parte delle commissioni parlamentari, come d'altra richiesto dalla stessa norma, che prevede anche la possibilità di accesso all'apposita banca dati del Ministero dell'economia[10]. È quindi ipotizzabile lo svolgimento di un'intensa attività conoscitiva che potrebbe, anche in questo caso attraverso il ricorso alle tecnologie digitali, assumere forme molto innovative.

Per quel che riguarda gli altri profili sopra richiamati, occorre ricordare, in primo luogo, come il Parlamento sia già attrezzato per un proficuo dialogo con il sistema delle Corti che però potrebbe essere comunque potenziato; si pensi in particolare alle previsioni

[10] *Gli obblighi informativi previsti dall'articolo 1 della legge n. 108 del 2021 di conversione del decreto-legge n. 77 del 2021 contemplano la trasmissione alle commissioni parlamentari di tutte le "informazioni e i documenti utili per esercitare il controllo sull'attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR".*

regolamentari in materia di esame delle sentenze delle Corte costituzionale e della Corte di giustizia dell'Unione europea e al monitoraggio delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. Si tratta di attività che sono supportate da appositi prodotti di documentazione, come da ultimo la rassegna di giurisprudenza costituzionale curata dai Servizi studi di Senato e Camera che approfondisce, insieme a quelle di illegittimità, le pronunce di carattere monitorio della Corte costituzionale.

Su un ulteriore versante, il Parlamento sta poi cercando di affinare i propri strumenti di valutazione delle politiche pubbliche: come segnalato dal box presente nel capitolo 2, è in fase avanzata la sperimentazione, che rappresenta una novità in ambito parlamentare, anche nel confronto internazionale, sull'inserimento nei prodotti dei servizi di documentazione della Camera di uno specifico approfondimento dedicato all'analisi di impatto di genere. Questa sperimentazione si affianca peraltro a quella effettuata sulla mappatura delle politiche legislative in corso sulla base degli obiettivi dell'Agenda 2030. In entrambi i casi si è dato seguito ad ordini del giorno approvati sul bilancio interno della Camera.

Il contesto è insomma molto complesso ma è possibile ipotizzare un intelligente governo in Parlamento dei nuovi fenomeni che stanno emergendo.