

SULL'INOPPORTUNITÀ DI INTRAPRENDERE UN PERCORSO DI RIFORMA DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO IN TEMPO DI *NEXT GENERATION EU*.*

di Luca Bartolucci**

Sommario. 1. Premessa. – 2. Sull'inopportunità di intraprendere una riforma costituzionale sul procedimento legislativo. – 3. Le procedure in questione tra patologico e necessario. – 4. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e i suoi effetti sui metodi e sulle tecniche della legislazione. – 5. Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma regolamentare sul procedimento legislativo.

133

1. Premessa.

Dopo la bocciatura della riforma costituzionale Renzi-Boschi nel dicembre 2016 e dopo oltre trent'anni di riflessione su riforme costituzionali *organiche*, il legislatore costituzionale ha deciso di seguire la strada delle micro-revisioni costituzionali, più o meno condivisibili.

In primo luogo, la riforma *puntuale* sulla riduzione del numero dei parlamentari¹, che richiede una serie d'interventi normativi attuativi², dalla legislazione elettorale ai regolamenti parlamentari: per capirne gli esiti, infatti, bisognerà attendere il processo di attuazione. Dunque, principalmente, sarà dalla riscrittura dei regolamenti parlamentari che si potrà valutare compiutamente se quella riforma ha fatto *bene* o *male* alle istituzioni: se,

* *Sottoposto a referaggio.*

** Assegnista di ricerca in Diritto pubblico – LUISS “Guido Carli”.

¹ Non si può parlare tuttavia, in questo caso, di “manutenzione” costituzionale: quest'ultima, infatti, non è innovativa e non ha l'obiettivo di risolvere problemi, mentre nel caso della riduzione dei parlamentari non può non scorgersi un forte intento di innovare. Sulla manutenzione costituzionale, cfr. M. Decaro, N. Lupo e G. Rivosecchi, *Introduzione. La “manutenzione” della giustizia costituzionale italiana: un'opera necessaria, da non lasciare solo alla Corte costituzionale*, in M. Decaro, N. Lupo e G. Rivosecchi (a cura di), *La “manutenzione” della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, a cura, Torino, 2012, *passim*.

² E. Catelani, *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020, p. 19.

cioè, avrà reso più efficiente e più autorevole il Parlamento³ oppure se, al contrario, contribuirà a svilire il suo ruolo nel sistema istituzionale⁴.

In secondo luogo, un'altra riforma costituzionale di *microchirurgia* è intervenuta sull'art. 58 Cost., sopprimendo la disposizione del primo comma secondo la quale il Senato è eletto da coloro che hanno compiuto il venticinquesimo anno di età. Viene, dunque, parificato l'elettorato attivo per le due Camere. La riforma è stata approvata in prima deliberazione dal Senato il 9 settembre 2020, senza modificazioni rispetto al testo approvato dalla Camera dei deputati, in sede di prima deliberazione, il 31 luglio 2019 e, in seconda deliberazione, l'8 luglio 2021 dal Senato stesso⁵. Si tratta di una riforma divenuta indifferibile dopo la conferma del bicameralismo paritario che ha fatto seguito al fallimento della riforma Renzi – Boschi, posto che interviene su una *insopportabile* deroga al principio di eguaglianza del voto “in entrata”⁶.

In questo (breve) contributo ci si chiede se, oltre all'attuazione della riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari e quella sull'elettorato attivo del Senato, possa essere questo il momento opportuno per approvare ulteriori riforme costituzionali, meno puntuali, che vadano ad incidere sul bicameralismo e, pertanto, sul procedimento legislativo, oppure riforme dei regolamenti parlamentari, con l'obiettivo di rendere più funzionale il procedimento legislativo stesso. In particolare, si ritiene che, sebbene alcuni interventi *conseguenziali* alla riforma costituzionale sul numero dei parlamentari siano inevitabili e necessari, più incisivi ritocchi in materia di procedimento legislativo siano sconsigliabili nella fase attuale: sembra pertanto necessario *fare qualcosa* per far funzionare il Parlamento a ranghi ridotti, ma il meno possibile.

³ G. Cerrina Feroni, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 5.

⁴ D'altro canto, come si nota in A. Patroni Griffi, *La riduzione del numero dei parlamentari: uno specchio per le allodole?*, in *Federalismi.it*, 28 aprile 2020, p. 2, un minor numero di parlamentari può tradursi in un effettivo, ulteriore indebolimento della rappresentanza.

Peraltro, alla legge costituzionale già approvata e a quella che riposa in Parlamento se ne affiancano altre, come quella sulle leggi di iniziativa popolare e sul referendum consultivo che sembrano accantonate, dopo una spinta nella parte iniziale della legislatura. Inoltre, deve essere anche considerata la riforma agli artt. 9 e 41 Cost.: cfr., sul punto, I.A. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021; L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021. Sia anche consentito un rinvio a L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle future generazioni nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 6 luglio 2021.

⁵ Con 178 voti favorevoli, 15 contrari e 30 astenuti, la proposta di legge costituzionale AS. 1440-B, recante “*Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica*” (già approvata dalla Camera dei deputati in seconda deliberazione il 9 giugno 2021).

⁶ N. Lupo, *Il “mezzo voto” ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2019, p. 71 ss., spec. p. 72 ss.

Per spiegare tale posizione, sembra appena il caso di delineare velocemente il quadro di contesto. Come è noto, l'Unione europea ha reagito alla crisi pandemica con una serie di misure economico-finanziarie⁷, tra le quali la più rilevante è stata il *Next Generation EU*. Si tratta di un primo embrione di debito comune, di natura temporanea, col quale finanziare un'Unione più resiliente, moderna e sostenibile, in grado di riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione⁸, anche attraverso un vero e proprio cambiamento di paradigma: dal *vincolo esterno* quantitativo ad un nuovo *indirizzo qualitativo* per l'utilizzo delle risorse dell'Unione. In un momento nel quale ricorrere al debito è apparsa l'unica soluzione per evitare il collasso dei sistemi economici, l'Unione europea ha creato uno strumento per ricostruire l'Europa *da e per* le nuove generazioni, con una attenzione particolare all'impiego delle spese che verranno fatte a debito. Questa peculiare concentrazione si esprime attraverso un rigoroso meccanismo di condizionalità tra risorse e riforme: le prime saranno erogate periodicamente, in base allo stato di avanzamento dei lavori, sia *fisici* (gli investimenti) sia giuridico-legislativi (le riforme).

I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, infatti, si basano sulle Raccomandazioni Specifiche per Paese del 2019 e del 2020, in modo da affrontare tutti quei nodi che – in tempi normali – sono stati invece spesso ignorati (come dimostra lo scarso livello di attuazione delle Raccomandazioni Specifiche per Paese in Italia)⁹. Il sistema istituzionale italiano dovrebbe pertanto riuscire a fare, in poco più di cinque anni, quello che non è riuscito a fare in più di cinque decenni, grazie a questa *finestra di opportunità* e al fortissimo incentivo economico che l'UE sta offrendo, tramite il meccanismo di condizionalità tra finanziamenti e riforme.

⁷ Sia consentito un rinvio a L. Bartolucci, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 1/2021, p. 154 ss.

⁸ Cfr. Commissione europea, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, Bruxelles, 27/05/2020 COM(2020) 456 final: «le scelte che facciamo oggi definiranno il futuro della prossima generazione. I massicci investimenti necessari per rilanciare le nostre economie devono alleggerire l'onere che grava su di esse, non appesantirlo. Per questo motivo il piano di ripresa dell'UE deve guidare e costruire un'Europa più sostenibile, più resiliente e più giusta per la prossima generazione» (p. 2); «da qui, la necessità che la ripresa sia equa ed inclusiva, affronti le disparità e le disuguaglianze evidenziate o acuite dalla crisi e promuova la coesione territoriale. Il punto di partenza è la solidarietà: tra persone, generazioni, regioni e paesi» (p. 11).

⁹ Sul punto, cfr. G. Menegus, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Oss. sulle fonti*, n. 3/2020, p. 1452 ss., spec. p. 1485 ss. e p. 1491 ss. Come si nota in C. Mariotto e F. Franchino, *L'attuazione delle raccomandazioni specifiche all'Italia dal 2002 al 2018*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2/2020, p. 159 ss., spec. p. 176, «l'Italia ha una *performance* piuttosto bassa nell'implementazione delle raccomandazioni inviate dalle istituzioni europee nel periodo tra il 2002 e il 2018».

2. Sull'inopportunità di intraprendere una riforma costituzionale sul procedimento legislativo.

In questo scenario, si è sostenuto che nessuno ancora ha avuto il coraggio di dire “che serve tornare a riforme politico-istituzionali importanti della nostra forma di governo se vogliamo davvero che quel piano funzioni. E che funzioni bene”¹⁰.

Sebbene negli ultimi anni sia spesso stata ritenuta urgente e necessaria una revisione della seconda parte della Costituzione (e, soprattutto, del bicameralismo paritario), e si possa ritenere oggi basilare una riforma dei regolamenti parlamentari, in questa fase, tuttavia, non sembra conveniente spingersi oltre, verso riforme (sia costituzionali sia a livello regolamentare) che stravolgano il procedimento legislativo.

In particolare, non solo si è ipotizzata una riforma costituzionale che sposti “l'intera procedura fiduciaria tra Governo e Parlamento (fiducia, sfiducia, questione di fiducia) dentro la dinamica del parlamento in seduta comune, cioè evitando doppiioni”¹¹, riprendendo una proposta di riforma già presentata presso la Camera dei deputati¹², ma anche, recentemente, un monocameralismo¹³. Quest'ultimo sembra riscuotere molti successi dopo la riduzione del numero dei parlamentari¹⁴, sebbene una Camera rappresentativa delle autonomie sembri ancora necessaria per individuare un momento di raccordo – al centro – soprattutto tra Stato e Regioni¹⁵.

¹⁰ F. Clementi, *Contro i 'transfughi' in Parlamento*, in *Fortune Italia*, 5 maggio 2021.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Si pensi alla proposta di legge costituzionale Ceccanti ed altri, recante *Modifiche alla parte II della Costituzione per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica con successiva elezione dei membri delle Camere, nonché uniformazione dei requisiti di elettorato attivo e passivo per il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati* (AC 224). In tal senso, sembra esprimersi anche A. Manzella, *Un Parlamento comune è un Parlamento unificato*, in *Avanti!*, 1 giugno 2021.

¹³ In questo senso, V. Forgnone, *Forza Italia, Baldelli: "Dopo il taglio dei parlamentari servirebbe una riforma per il monocameralismo. I tempi ci sono"*, in *LaRepubblica.it*, 7 maggio 2021 (https://www.repubblica.it/politica/2021/05/07/news/forza_italia_baldelli_riforma_costituzionale_bicameralismo_monocameralismo_taglio_parlamentari-299775252/).

¹⁴ Sembra esprimersi in tal senso S. Cassese, in una intervista di C. Martelli, *Il monocameralismo per la democrazia*, in *Avanti!*, 1 giugno 2021. Di tenore assimilabile, cfr. E. Cheli, *Bicameralismo al capolinea*, in *Avanti!*, 1 giugno 2021. F. Clementi, *L'opzione monocamerale ha più forza di prima*, in *Avanti!*, 1 giugno 2021. Similmente, però immaginando un sistema di raccordo originale con la Commissione parlamentare per le questioni regionali (una volta integrata), B. Caravita, *Un'unica Assemblea per il Paese*, in *Avanti!*, 1 giugno 2021.

¹⁵ D'altronde, la mancanza di una Camera rappresentativa delle Regioni e delle autonomie territoriali sembra scontarsi nei rapporti tra Stato e Regioni. Si pensi sia alla problematicità di tali rapporti durante la crisi

Tali riforme, tuttavia, sembrano sconsigliabili in questa fase. Questo per almeno due ordini di ragioni.

Innanzitutto, una riforma costituzionale impegnerebbe il Parlamento a lungo, quando quest'ultimo avrà già una importante mole di lavoro *ordinario*. Come ricordato poc'anzi, infatti, Parlamento e Governo saranno impegnati, nei prossimi mesi e anni, in un programma mai così ambizioso di riforma dell'ordinamento nel suo complesso. È vero che una maggioranza tanto ampia, come quella che sorregge il Governo Draghi, ben potrebbe pervenire ad una riforma costituzionale condivisa, eppure il tempo a disposizione del Parlamento di questa legislatura non è poi moltissimo.

La riforma della pubblica amministrazione, la riforma della giustizia, quella della concorrenza e tutte le altre previste nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono interventi complicati e ambiziosi, anche e soprattutto a livello politico, e sarebbe bene concentrarsi su di essi anziché aprire un cantiere di riforma costituzionale – più o meno organica – in un momento di tale importanza storica.

Ben si può ritenere – in questa fase – che non vi sia davvero tempo (quantomeno, dal punto di vista politico): l'attuazione del PNRR richiede, soprattutto nella sua fase iniziale, uno sforzo riformatore imponente che non può essere messo in secondo piano. È il PNRR che pone, rispetto alle procedure parlamentari, il sistema istituzionale nel suo complesso in uno stato di emergenza e, in particolare, il Parlamento come istituzione nel centro nevralgico dell'emergenza. A maggior ragione considerato che, nonostante il cronoprogramma delle riforme nel PNRR risulti essere piuttosto preciso, dovrà comunque essere il Parlamento a sostanziarlo per far sì che sia idoneo agli occhi delle istituzioni europee (e di quelli degli altri Stati UE). Solo per fare un esempio, la parte del Piano dedicata alla concorrenza prevede l'adozione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza entro il 15 luglio 2021 (PNRR, p. 85). Tuttavia, la sola adozione del disegno di legge non può essere ritenuta sufficiente, posto che l'*iter* dell'unica legge annuale finora approvata (legge 4 agosto 2017, n. 124) è stato particolarmente travagliato¹⁶. Pertanto, sarà il Parlamento a

pandemica, sia all'ancora molto elevato contenzioso tra Stato e Regioni. Da ultimo, cfr. G. Coraggio, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2020*, 13 maggio 2021, p. 6: “colpisce il numero ancora elevato del contenzioso tra Stato e Regioni che – come è stato rilevato in tutte le relazioni degli ultimi anni – affonda le sue radici nella revisione del titolo V della parte II della Costituzione, i cui problemi applicativi non si possono dire ancora risolti, malgrado l'ormai ventennale impegno della Corte nella regolazione del riparto delle rispettive competenze”.

¹⁶ L'*iter* di approvazione della legge è stato lungo e complesso: il disegno di legge è stato presentato dal Governo alla Camera in data 3 aprile 2015 e, dopo vari passaggi alla Camera e al Senato nel corso dei due

dover rendere l'*iter* della nuova legge sulla concorrenza più veloce e approvarla almeno nel giro di un anno, posto che è previsto anche nel 2022 (e poi nel 2023) un ulteriore disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza.

Non è, tuttavia, il tempo a disposizione del Parlamento quella che sembra la principale criticità, che si può invece individuare in un altro fattore: quello delle procedure parlamentari. In particolare, negli ultimi anni si sono consolidate alcune prassi nelle procedure parlamentari relative al procedimento legislativo. Sebbene tali procedure, in tempi *ordinari*, possano essere giudicate non funzionali¹⁷, ci si chiede quanto sarebbe *saggio* intraprendere la trasformazione di un assetto che – nel bene e nel male – ha comunque raggiunto una sua stabilità, proprio in un momento nel quale il Paese è chiamato ad una sfida storica, quale quella di rimettersi in sesto, sfruttando le risorse europee anche per approvare riforme altamente divisive sul piano politico.

3. Le procedure in questione tra patologico e necessario.

Sembra utile a tal proposito ricostruire sommariamente le procedure di cui si parla, con particolare riferimento al procedimento parlamentare di conversione del decreto-legge. Dopo la fase governativa e quella in commissione, in particolare, sul testo del decreto-legge emendato in commissione, il Governo pone la questione di fiducia, così determinando la sua approvazione con un unico voto, per appello nominale: la fiducia sui maxiemendamenti è, per alcuni, una prassi “chiaramente incostituzionale (in quanto contrastante con l’art. 72, primo Comma, Cost., tant’è che la stessa Corte costituzionale la ha qualificata come ‘problematica’: sentenza n. 251 del 2014), ma che si è diffusa sistematicamente, anche perché finisce per convenire a tutti gli attori del processo (Governo, maggioranza,

anni successivi, il Governo ha infine deciso di porre la fiducia per ottenere l’approvazione definitiva del testo di legge (legge 4 agosto 2017, n. 124), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 189 del 14 agosto 2017 ed è entrato in vigore il successivo 29 agosto. Si deve, altresì, ricordare come il Ministro dello Sviluppo economico del Governo Renzi, Federica Guidi, che aveva presentato il disegno di legge, si è poi dimessa il 5 aprile 2016 e il Governo stesso è durato fino al 7 dicembre 2016: si tratta di variabili esogene di cui pure si deve tenere conto.

¹⁷ N. Lupo, *Così l'emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia*, in *Luiss school of government, Policy Brief* n. 13/2020 (https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS_SOG_policybrief%2013.pdf).

opposizione)”¹⁸.

Una volta approvato da una Camera, il decreto-legge è trasmesso all’altro ramo del Parlamento, il quale, ormai di consueto, lo approva nel testo ricevuto, senza l’approvazione di proposte emendative, consolidando quel “monocameralismo di fatto”¹⁹ che già si era instaurato nelle sessioni di bilancio del 2018 e 2019²⁰. Durante l’emergenza pandemica, peraltro, si può notare come tali fenomeni si siano rafforzati e l’emendabilità si sia in sostanza ormai ridotta alla commissione di merito della prima Camera a cui è assegnata (o alle commissioni se l’assegnazione è congiunta). Lo stesso monocameralismo di fatto si è dunque ampiamente consolidato, anche per la questione degli accorpamenti (c.d. *decreti minotauro*) che impongono di attendere per assorbire i decreti successivi e di affrettarsi per non far decadere le disposizioni di quelli precedenti²¹. In generale, sembra che il

¹⁸ N. Lupo, *Così l’emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia*, cit., p. 4. Sul punto, cfr. G. Piccirilli, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, spec. p. 275 ss.

¹⁹ Nella sessione di bilancio 2019, infatti, il Parlamento “ha in sostanza operato come un’Assemblea monocamerale; solo una Camera ha realmente deciso, l’altra si è limitata a confermare la sua decisione” (cfr. G. Di Cosimo, *Approvazione del bilancio: cambiano le maggioranze, ma non le procedure*, in *LaCostituzione.info*, 27/12/2019). Si assiste, in tal modo, a una affermazione di una sorta di bicameralismo diseguale, o alternato, o di uno pseudo-bicameralismo” (F. Bilancia, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico*, in *Oss. sulle fonti*, n. 3/2020, p. 1432). In tal modo, le procedure parlamentari sono utilizzate per coprire la debolezza dei partiti politici e il diritto parlamentare perde giuridicità allo scopo di evitare criticità all’interno della maggioranza.

²⁰ Peraltro, nell’ordinanza n. 60 del 2020, la Corte costituzionale ha considerato come uno dei motivi di inammissibilità del ricorso il fatto che la contrazione dell’esame del disegno di legge di bilancio alla Camera sia stato dovuto al fatto che la stessa Assemblea aveva trattato il decreto-legge fiscale. Decreto-legge che è stato trasmesso al Senato il quale, pur svolgendo un ben ridotto ruolo istruttorio, ne ha dovuto collocare le risultanze nella legge di bilancio, impegnando così parte del suo tempo. Sembra dunque che la Corte abbia fatto una sorta di compensazione tra l’esiguo tempo avuto dalla Camera per l’esame del disegno di legge di bilancio e il maggior tempo che invece ha avuto per la trattazione del decreto-legge fiscale, che la stessa Corte considera “parte sostanziale della manovra finanziaria”. Dunque, la Corte sembra ammettere che un allungamento dei tempi d’esame in prima lettura giustifica la contrazione dei tempi per l’esame nelle letture successive, quando il testo del maxi-emendamento costituisce una versione diversa da quella precedentemente esaminata, sebbene solo per sottrazione. In tal modo, la Corte sembra aver avallato quelle prassi che portano ad un bicameralismo che si dirige verso un monocameralismo di fatto. Sull’ordinanza n. 60 del 2020, cfr. Sull’ordinanza n. 60 del 2020 cfr. R. Dickmann, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 16 aprile 2020, p. 89 ss.; M. Armanno, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l’invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2020, p. 195 ss.; L. Sambucci, *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio (ord. n. 60/2020)*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 26 giugno 2020, p. 870 ss. Da ultimo, cfr. L. Gianniti, *Le sessioni di bilancio del 2018, del 2019 e del 2020: procedure di bilancio, poteri del Parlamento, rapporti con l’Unione europea*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2020, p. 3323 ss.

²¹ S. Ceccanti, *Dpcm: l’abuso non è solo colpa della pandemia*, in *Libertàeguale.it*, 1° aprile 2021 (<http://www.libertàeguale.it/dpcm-labuso-non-e-solo-colpa-della-pandemia/>). Si tratta di un fenomeno letteralmente esplosivo nel 2020 rispetto agli anni precedenti: sono quattordici i casi di accorpamento in sede di conversione di decreti-legge, e ad inizio giugno 2021 si possono contare già sette casi (a fronte di un solo caso nel 2019 e di tre casi nel 2018).

bicameralismo italiano sia avviato, dopo la bocciatura del referendum costituzionale del 2016, verso una sempre maggiore omogeneizzazione delle due Camere. Sebbene un Senato delle autonomie e una differenziazione funzionale delle due Camere appaia sempre più urgente, tuttavia bisogna anche riconoscere come il monocameralismo abbia permesso – durante la pandemia – di esaminare un grande numero di decreti-legge, che hanno peraltro distribuito risorse per oltre cento miliardi di euro.

Si tratta di procedure che, sebbene siano più che criticabili sotto vari punti di vista, hanno raggiunto una certa stabilità e prevedibilità, e che sarebbe perlomeno rischioso mettere in discussione in questo preciso lasso di tempo. In tal senso, l’approvazione di una riforma costituzionale che implicasse anche una questione di fiducia a Camere riunite creerebbe un blocco del sistema, andando ad alterare quelle procedure parlamentari – di cui si è appena detto – che possono essere considerate nocive in generale, ma che sembrano poter essere decisive nei prossimi anni e per l’attuazione del PNRR. L’approvazione di una riforma costituzionale simile (se si decidesse di trasportare anche la questione di fiducia nel Parlamento in seduta comune) modificerebbe in profondità la forma di governo e sarebbe un vero e proprio terremoto per i procedimenti parlamentari, che si troverebbero privi di quelle tecniche che hanno permesso sin qui uno strutturarsi dei rapporti tra Parlamento e Governo forse non *sani*, ma ormai funzionali. In altre parole, si tratta di procedure che in tempi ordinari possono essere considerate patologiche, ma che oggi sembrano divenire necessarie.

Peraltro, anche laddove i parlamentari dell’opposizione ricorressero alla Corte costituzionale, per conflitto di attribuzione, contro tali procedure, sembra davvero difficile che la Corte dichiari illegittime – proprio nell’attuazione del PNRR – procedure che sono state utilizzate per interi lustri e che la stessa Corte, nell’ordinanza n. 17 del 2019, “sembra prima condannare e subito dopo giustificare”²².

Sembra, infatti, più urgente procedere a quelle riforme che non sono state fatte per decenni (pubblica amministrazione, giustizia, concorrenza, fisco) e incidere in tal modo su quei

²² Così A. Lucarelli, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019, pp. 4-5. Infatti, dapprima la Corte osserva come vi siano effetti problematici dell’approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo, poiché questa preclude al Parlamento una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina. Successivamente, tuttavia, la Corte precisa che precisando che però occorre “anche considerare che tale prassi si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l’approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità”.

colli di bottiglia del sistema italiano e, auspicabilmente, rimandare alla fine dell'attuazione del NGEU una riforma costituzionale che possa rappresentare la chiusura del cerchio.

4. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e i suoi effetti sui metodi e sulle tecniche della legislazione.

Questo per quanto riguarda la procedura di conversione dei decreti-legge. Una ulteriore ragione può segnalarsi contro ipotesi di riforme organiche del procedimento legislativo. Dopo una primissima fase di attuazione del PNRR, prevista anche con decreti-legge²³, infatti, ci si può chiedere che cosa comporti il Piano in termini di tecniche e metodi della legislazione.

Da una prima analisi del PNRR sembra potersi affermare che vi è un recupero, almeno *sulla carta*, di una legislazione più ordinata, tramite gli strumenti della delegazione legislativa e delle leggi annuali. In particolare, per molte delle riforme previste nel PNRR si individua nelle leggi delega e nei decreti legislativi la fonte principale per delineare il quadro degli interventi normativi necessari per l'efficace esecuzione del Piano. Si tratta, peraltro, di una scelta in linea con quanto era stato auspicato, anche in dottrina, vista la capacità di questo strumento di coniugare un procedimento decisionale tutto sommato veloce, ma fondato su approfondite istruttorie. È stato fatto, in tal senso, un parallelo col modello della legge n. 421/1992, che potrebbe essere “il contenitore più idoneo per questa strategia d'insieme, per combinare indirizzi generali e obiettivi specifici nei diversi campi, tutti interessati dalla digitalizzazione e dalla sostenibilità”²⁴. La delegazione legislativa è

²³ Nel PNRR sono previsti decreti-legge per le misure *fast track* in tema di buona amministrazione, per semplificare norme e procedure, misure urgenti in tema di semplificazione in materia di contratti pubblici semplificazioni e in materia di edilizia e urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana (tutti e tre entro maggio 2021). Al di fuori del PNRR, ma collegati ad esso, sono stati adottati o stanno per esserlo altri decreti-legge: si pensi al decreto-legge n. 59 del 2021, recante *Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti* e al decreto-legge sulla *governance* del PNRR.

²⁴ V. Di Porto e F. Pammoli, *L'Europa, l'Italia, la lezione del 1992*, in *Il Corriere della sera*, 10 agosto 2020. Sul punto, diffusamente, cfr. anche N. Lupo, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: dalla legge n. 421 del 1992 al “Next Generation EU”*, in corso di pubblicazione in *L'attualità della legge n. 421 del 1992 in tempi di pandemia*: “non è certo ricorrendo a decreti-legge *omnibus* dalla lunga gestazione endogovernativa, dall'impervio cammino parlamentare durante il quale vengono introdotte ulteriori disposizioni (‘impacchettate’ in maxi-emendamenti su cui il Governo pone la questione di fiducia), e dalla faticosa implementazione, che si può pensare di utilizzare efficacemente le risorse ora destinate all'Italia dall'Unione europea”.

ampiamente prevista nel PNRR, in settori cruciali, quali la riforma della giustizia²⁵ e quello delle semplificazioni²⁶. D'altro canto, è già stato notato come "l'attività di indirizzo politico per i prossimi anni è programmata e il suo svolgimento presidiata da una struttura organizzatoria con indicazione di soggetti, procedure e attività tutti rivolti al conseguimento di obiettivi finali stabiliti e inseriti in un sistema complesso e interdipendente tra indirizzo politico, sistema di norme giuridiche e struttura organizzativa"²⁷ e che tutto ciò è destinato a riflettersi non solo "in cambiamenti di rilievo a cominciare dal *modus operandi* del governo"²⁸, ma anche nella "scelta tipologica degli atti normativi da adottare: in prevalenza decreti-legge o decreti delegati con ricadute sulla forma di governo e sulle dinamiche parlamentari"²⁹.

In questa fase, il ruolo predominante del Governo sembra pertanto essere in linea con lo strumento del PNRR. Così come è avvenuto più volte negli ultimi decenni, il processo di integrazione europea spinge ora non solo verso un rafforzamento del Governo, ma anche – allo stesso tempo – la figura del Presidente del Consiglio, vero e proprio *garante* e *coordinatore* del PNRR³⁰.

Un altro punto dell'esame parlamentare sul quale si deve richiamare l'attenzione è quello dell'emendabilità, anche alla luce della lettera del 23 luglio 2021 con la quale il Capo dello Stato ha formulato un invito al Parlamento e al Governo a riconsiderare le modalità di esercizio della decretazione d'urgenza, per ovviare ai profili critici da tempo evidenziati dalla Corte costituzionale, nelle stesse sedi parlamentari e in dottrina. Il Presidente, in tale missiva inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, ha da un lato sollecitato Parlamento e Governo ad assicurare che, nel corso dell'esame parlamentare, vengano rispettati i limiti di contenuto dei provvedimenti d'urgenza e, dall'altro,

²⁵ In questi ambiti: *Alternative Dispute Resolution* (ADR); interventi sul processo civile; interventi sul processo esecutivo; riforma della giustizia tributaria; riforma del processo e del sistema sanzionatorio penale.

²⁶ Per quanto riguarda le misure a regime in tema di semplificazione in materia di contratti pubblici e semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale, nonché in tema di abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione.

²⁷ A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, 28 luglio 2021, p. 235 ss., spec. p. 251.

²⁸ *Ibidem*: "non più spazio a negoziazioni o accordi spartitori, ma una azione governativa già determinata negli obiettivi e nelle linee di intervento per conseguirli".

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ivi*, p. 254. Come giustamente si nota, ciò avviene non solo a causa dell'articolazione delle strutture individuate per la realizzazione del PNRR dal decreto-legge n. 77 del 2021, ma anche poiché "il Presidente del consiglio in qualità di coordinatore del piano e portatore di una visione politica generale può esercitare la sua influenza in tutte le sedi decisionali legate alla sua attuazione".

sottolineato – col Comitato della legislazione – come il decreto-legge in questione (decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, c.d. *Sostegni-bis*) avesse di per sé natura «provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo».

Tali richiami possono senz'altro considerarsi puntuali e anche in linea col PNRR. Anzi: per la stessa attuazione corretta del PNRR sarebbe preferibile non solo che i provvedimenti del Governo risultassero omogenei di per sé, ma anche che in sede di conversione le Camere non inserissero elementi estranei all'oggetto della materia³¹. Il Capo dello Stato, nel richiedere al Governo un oggetto il più possibile definito e circoscritto per materia e al Parlamento che la sua attività emendativa sia limitata dalla materia ovvero dalla finalità originariamente oggetto del provvedimento, non manca di criticare la prassi dei decreti-legge matrioska, che «dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare». In tal modo, si potrebbe rimuovere la «abituale prassi, ormai generalizzata, che consiste nella presentazione di maxi emendamenti sui quali porre la questione di fiducia, prassi sulla quale si è registrato un monito critico da parte della Corte Costituzionale con la citata sentenza n. 32 del 2014».

Tuttavia, non si può non notare come la prassi dei maxi-emendamenti sui quali è posta la questione di fiducia difficilmente si può considerare legata a quella dei decreti matrioska, potendo al più riconoscere nella proliferazione di quest'ultima una delle ragioni che hanno portato all'intensificarsi del fenomeno del monocameralismo di fatto. La questione di fiducia su maxi-emendamenti è una prassi che – come ha ricordato la stessa Corte costituzionale nell'ordinanza n. 17 del 2019 – «si è consolidata nel tempo» e della quale si è «fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità».

Un altro strumento che il PNRR mira a rivitalizzare è quello poc'anzi richiamato della legge annuale per il mercato e la concorrenza³²: si tratta di una legge a cadenza annuale,

³¹ Invero, si segnala che gli emendamenti richiamati dal Capo dello Stato nella lettera sono stati approvati presso la Camera dei deputati, mentre il Senato sembra – in questa fase – avere un approccio giustamente più rigido in materia di proponibilità delle proposte emendative (come da ultimo testimonia anche il vaglio di proponibilità all'AS 2371, “Conversione in legge del decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, recante *Misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale, nonché ulteriori misure urgenti in materia di giustizia*).

³² Cfr. E. Frontoni, *La periodicità perduta e quella neonata: legge di semplificazione annuale e legge annuale per il mercato e la concorrenza*, in *Federalismi.it*, 1° febbraio 2019, spec. p. 16 ss.; più risalente F. Florà, *La nascita della legge annuale per la concorrenza: luci ed ombre*, in *Oss. sulle fonti*, n. 2/2009.

prevista dall'art. 47 l.n. 99/2009, approvata una sola volta in undici anni e che si poteva considerare caduta in desuetudine fino all'intervento del Presidente del Consiglio Mario Draghi durante il discorso programmatico in Senato³³ (peraltro, proprio in quei giorni, presso la Camera, era in discussione il c.d. *Decreto Milleproroghe*, che può considerarsi, per certi versi, l'antitesi della legge annuale sulla concorrenza).

La rivitalizzazione di delegazione legislativa e leggi annuali può salutarsi positivamente³⁴, sia al fine di evitare incoerenze nella legislazione, sia poiché sembra che, in tal modo, il PNRR incoraggi – cercando di abbandonare per simili riforme la decretazione d'urgenza – a guardare nel medio-lungo periodo. Eppure, proprio considerando l'ultima esperienza con la legge annuale per la concorrenza, si intravede qualche rischio nell'avere inserito una legge di concorrenza ogni anno nel PNRR.

Ciò non toglie, tuttavia, che anche le leggi delega e le leggi annuali debbano essere approvate in Parlamento: proprio a tal fine, alcuni degli strumenti utilizzati finora possono rivestire un ruolo importante. La stessa legge annuale della concorrenza del 2017, ad esempio, dopo un defatigante *iter* parlamentare, è stata approvata tramite la posizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento presentato al Senato.

Allo stesso tempo, la questione di fiducia sarà prevedibilmente posta anche su un maxi-emendamenti per l'approvazione di leggi delega, per rispettare i tempi previsti nel PNRR e in presenza di una maggioranza divisa su un particolare tema (si pensi, in particolare, alla giustizia: presso il Senato, il 21 settembre 2021, è stato approvato con queste modalità il disegno di legge delega di riforma del processo civile)³⁵.

5. Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma regolamentare

³³ Quando ha affermato che chiederà “all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato di produrre in tempi brevi [...] le sue proposte in questo campo”. Proposte che poi sono effettivamente giunte, con la segnalazione dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato del 22 marzo 2021: Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021 ([https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/914911A1FF8A4336C12586A1004C2060/\\$File/AS1730.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/914911A1FF8A4336C12586A1004C2060/$File/AS1730.pdf)).

³⁴ Dopo un lungo declino: cfr. R. Cifarelli, *Il declino delle leggi “a cadenza annuale” nel processo legislativo italiano: spunti di riflessione a partire dalla prima legge annuale per il mercato e la concorrenza*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2017.

³⁵ AS 1662, recante *Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*.

sul procedimento legislativo.

Per queste ragioni, per alcuni, la battaglia chiave sulla riforma regolamentare consiste nella scrittura di una ragionevole corsia preferenziale per i provvedimenti del Governo, alternativa fisiologica all'uso dei decreti e a tutti i loro corollari (maxi-emendamenti, fiducia, testi *matrioska*, monocameralismi di fatto)³⁶. Per le stesse ragioni esposte poc' anzi, tuttavia, potrebbe apparire sconsigliabile anche innovare *troppo* nei regolamenti parlamentari, ad esempio introducendo la corsia preferenziale per i progetti del Governo in Parlamento, mentre, per quanto criticabile, appare utile proprio in questi anni il perdurare dell'utilizzo della questione di fiducia sui maxi-emendamenti.

Sebbene si tratti, infatti, di una riforma auspicabile, come per ogni riforma sarebbe necessario un periodo di assestamento e di adattamento che non sembra poter essere quello presente. Invece, il perseverare, in questa fase di *emergenza istituzionale*, dell'abbinamento di maxi-emendamento e questioni di fiducia, in continuità con quanto avvenuto negli ultimi anni, significa muoversi in un percorso conosciuto, raggiungendo, a ben vedere, risultati simili, posto che il *mix* maxi-emendamento e questione di fiducia può essere considerato come il – più *violento* – surrogato italiano del voto bloccato francese³⁷. Infatti, sebbene gli effetti parlamentari siano simili, il decreto-legge entra subito in vigore e, per questo motivo, si tratta davvero di uno strumento di carattere eccezionale.

Al limite, uno strumento già presente nel Regolamento della Camera, come quello previsto per i provvedimenti collegati di sessione³⁸, potrebbe essere esteso agli altri disegni di legge: ci si riferisce a quanto previsto nell'art. 123-*bis* reg. Cam., in base al quale «il Governo può richiedere che la Camera deliberi sul progetto di legge entro un determinato termine, riferito alle scadenze connesse alla manovra finanziaria complessiva». Si tratterebbe, in

³⁶ S. Ceccanti, *Dpcm: l'abuso non è solo colpa della pandemia*, cit.

³⁷ V. Lippolis, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. Lupo (a cura di) *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Padova, 2010, p. 41 ss., spec. p. 43. Con una fondamentale differenza però: la procedura del voto bloccato segue regole chiare che hanno un esplicito fondamento costituzionale ed è scollegata dalla messa in gioco della fiducia. La prassi italiana si è formata in uno spazio lasciato vuoto dalle norme costituzionali e in assenza di una disciplina che ne fissasse i limiti ha assunto aspetti degenerativi.

³⁸ I collegati sembrano pertanto uno strumento da valorizzare, come sembra voler fare il Governo Draghi. Infatti, nella Nota di Aggiornamento del DEF 2021, il Governo dichiara di voler presentare, a completamento della manovra di bilancio 2022-2024, quali collegati alla decisione di bilancio una lunga lista di disegni di legge (in totale, 21). Cfr. Ministero dell'Economia e della Finanza, *Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2021*, p. 12.

questo caso, di estendere un istituto già previsto, senza necessità di stravolgere il procedimento legislativo.

Similmente a quanto si auspica in questa sede è stata proposta un'altra soluzione, articolata in quattro punti: in primo luogo, una decisione preventiva per la *specializzazione* di ciascuna Camera, assegnando ad ognuna la prevalenza nella trattazione delle leggi previste dal Piano; il disegno di legge viene assegnato alla Commissione di merito, per consentire un esame approfondito e garantendo che il Governo non presenterà ulteriori emendamenti, se non per raccogliere le sollecitazioni parlamentari; in terzo luogo, in aula, il testo uscito dalla commissione viene votato tramite posizione della questione di fiducia, con l'impegno del Governo a non apportare al testo della Commissione alcuna variazione; infine, il ramo del Parlamento che riceve il testo per la seconda lettura lo approva senza variazioni, così consolidando il monocameralismo di fatto³⁹.

Si tratta, a ben vedere, di piccoli aggiustamenti rispetto alla prassi attuale, che tuttavia rischiano di essere anch'essi problematici, specialmente laddove non si prevede la presentazione di un maxi-emendamento da parte del Governo e laddove si chiede a quest'ultimo di non presentare emendamenti e di non apportare modifiche al testo uscito dalla commissione. Si tratterebbe senz'altro di miglioramenti del procedimento legislativo per come oggi è configurato, ma che non riuscirebbero a cambiarlo nella sostanza e che potrebbero creare rallentamenti a quel processo riformatore ineludibile e a tappe fisse, così come delineato nel PNRR.

Discorso diverso, invece, si può fare per la prossima legislatura, con un Parlamento a ranghi ridotti e – ci si augura – non più in crisi pandemica: a quel punto si aprirà una fase nuova, nella quale potrà essere auspicabile iniziare a ragionare di nuovo su tali riforme del procedimento legislativo. Nel 2026, infatti, a PNRR concluso, gli strumenti utilizzati attualmente nel procedimento legislativo torneranno ad essere patologici e ci si dovrà porre, una volta per tutte, il problema di trovare soluzioni per razionalizzare i rapporti tra Parlamento e Governo nell'*iter legis*.

Non si ritiene, tuttavia, che ciò possa essere fatto in una fase nella quale dal successo delle riforme si gioca la possibilità, nell'ambito dell'Unione, di pervenire ad un debito comune, che solo può far evolvere la costruzione europea in un nuovo stadio di integrazione

³⁹ E. Morando, *Non c'è PNRR senza un Parlamento che decide. Quattro svolte*, in *La Repubblica*, 19 maggio 2021.

(*Bundesverfassungsgericht* permettendo)⁴⁰; al contrario, il suo insuccesso potrebbe generare conseguenze ben più gravi, fino alla dissoluzione dell'UE così come la conosciamo. Le innovazioni sul versante istituzionali e, in particolar modo, sul versante legislativo dovrebbero pertanto essere rimandate in un secondo momento, quando – ci si augura – l'attuazione del PNRR avrà restituito funzionalità ad un Paese troppo spesso bloccato su se stesso: tali riforme, dunque, dovrebbero giungere “solo dopo che si sarà fatto luogo ad un'organica e profonda riforma della struttura sociale e ad un critico ripensamento delle dinamiche che in essa si impiantano e svolgono, senza di che le innovazioni istituzionali resterebbero prive di senso alcuno ed anzi suonerebbero quasi beffarde ed artificiali”⁴¹. Solo dopo sarà possibile dar luogo ad incisivi interventi correttivi sul versante istituzionale, volti “ad inventare procedure semplificate e celeri di produzione giuridica, da far valere in primo luogo in seno alle assemblee elettive”⁴², anche con l'obiettivo di provare a far recuperare alla legge “una sua funzione in seno al sistema degli atti espressivi di potere, sì da potersi spendere al servizio dei più diffusi ed avvertiti bisogni in seno al corpo sociale”⁴³.

Abstract: Il contributo prende in considerazione le procedure e le prassi parlamentari attualmente utilizzate, con l'obiettivo di analizzare quali sarebbero gli effetti di una riforma del procedimento legislativo proprio nel momento in cui deve essere attuato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Abstract: The paper takes into consideration the parliamentary procedures and practices currently used, with the aim of analyzing what would be the effects of a reform of the legislative procedure when the National Recovery and Resilience Plan must be implemented.

⁴⁰ M. Simoncini, *Le scelte chiave sul futuro dell'Europa. Il Next Generation EU alla prova della Corte costituzionale tedesca*, in *LuissOpen*, 6 maggio 2021 (<https://open.luiss.it/2021/05/06/le-scelte-chiave-sul-futuro-delleuropa-il-next-generation-eu-alla-prova-della-corte-costituzionale-tedesca/>).

⁴¹ A. Ruggeri, *Ha ancora un futuro la legge quale strumento primario di normazione e di direzione politica?*, in *Oss. sulle fonti*, n. 2/2021, p. 568 ss., spec. p. 598.

⁴² *Ivi*, p. 597.

⁴³ *Ivi*.

Parole chiave: Parlamento – NGEU – PNRR – procedimento legislativo – riforma costituzionale.

Key words: Parliament – NGEU – NRRP – legislative procedure – word – constitutional reform.