



GRUPPO  
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto  
e la Giustizia Costituzionale

La Rivista / Quaderno n° 5

*Fascicolo speciale monografico*

*A cura di*

**Daniele CASANOVA, Alessandro DE NICOLA,  
Maria Chiara GIRARDI, Pietro VILLASCHI**

**«Le fonti della crisi:  
prospettive di diritto comparato»**

*in memoria di*

**PAOLO CARROZZA**





La Rivista / Quaderno n° 5  
Fascicolo speciale monografico

*A cura di*

**Daniele CASANOVA - Alessandro DE NICOLA -  
Maria Chiara GIRARDI - Pietro VILLASCHI**

## **Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato**

*Atti del Seminario di diritto comparato – 25 marzo 2022*

*in memoria di*  
**Paolo Carrozza**

*Contributi di:*

N. Abate, A.K. Abou Koïni, A. Apostoli, E. Aureli, M. Aurino, M. Barone, L. Bartolucci, S. Bissaro, V. Brigante, D. Bruno, S. Cafiero, D. Camoni, V. Cavanna, G. Costa, M. D'Amico, N. D'Anza, M.F. De Tullio, L. Del Corona, C. Della Giustina, V. Desantis, V. Di Capua, C. Doubovetzky, T. Esposito, N. Fiano, V. Fogliame, A. Formisano, P. Gambatesa, T. Giorgio, L. Giurato, A. Iannotti Della Valle, E. La Fauci, L. Leo, J. Levi Mello do Amaral Jr., A. Lo Calzo, I. M. Lo Presti, X. Magnon, C. Malinverno, A.V. Mamfouana, M. Marazzini, L. Mariantoni, G. Martinico, A. Mazzola, G. Naglieri, R. Neri, L. Pace, M. Pittari, B.J. Queiroz Ceretta, I. Rivera, C. Sagone, G. Scoppetta, Giu. Serges, F. Serini, M.A. Sevilla Duro, C. Siccardi, L. Sottile, R. Tarchi, V. Valenti, G. Verrigno, P. Villaschi.

## **Quaderno monografico abbinato al fascicolo 2022/3 de «La Rivista Gruppo di Pisa»**

*Atti del Seminario di diritto comparato dell'Associazione "Gruppo di Pisa" del 25 marzo 2022 su "Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato" – Università degli Studi di Brescia*

Tutti i contributi sono stati sottoposti a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista

**Finito di comporre nel mese di dicembre 2022**

La Rivista **Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale** è inclusa tra le riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche. Codice **ISSN: 2039-8026**.

Per il triennio 2020-2022, **Direttore responsabile:** Marilisa D'Amico (*Università degli Studi di Milano*).

**Comitato di Direzione:** Adriana Apostoli (*Università degli Studi di Brescia*), Carlo Colapietro (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Giacomo D'Amico (*Università degli Studi di Messina*), Gianluca Famiglietti (*Università di Pisa*), Gennaro Ferraiuolo (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Federica Grandi (*"Sapienza" Università di Roma*).

**Comitato di Redazione:** Antonello Lo Calzo (Coordinatore) (*Università degli Studi del Sannio di Benevento*), Rossana Caridà (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Arianna Carminati (*Università degli Studi di Brescia*), Martina Contieri (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Lavinia Del Corona (*Università degli Studi di Milano*), Alessia Fusco (*Università degli Studi di Torino*), Marsid Laze (*"Sapienza" Università di Roma*), Cristina Luzzi (*Università di Pisa*), Giuditta Marra (*"Sapienza" Università di Roma*), Andrea Napolitano (*Università degli Studi di Napoli "Parthenope"*), Costanza Nardocci (*Università degli Studi di Milano*), Leonardo Pace (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Valentina Pupo (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Giada Ragone (*Università degli Studi di Milano*), Umberto Ronga (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Giuliano Serges (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Cecilia Siccardi (*Università degli Studi di Milano*).



TERZA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO  
«LE FONTI DELLA CRISI: PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO»  
IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA

## IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DURANTE L’EMERGENZA PANDEMICA E PER L’ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

LUCA BARTOLUCCI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il procedimento legislativo prima della pandemia. – 3. Il deteriorarsi del procedimento legislativo durante la pandemia. – 4. Tendenze contrapposte: il procedimento legislativo esistente e quello immaginato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. – 5. Conclusioni: l’attuazione del PNRR tra vecchie prassi e nuove soluzioni.

### **1. Premessa**

Durante la pandemia, il procedimento legislativo italiano ha visto l’aggravamento di alcune prassi che già si potevano scorgere, in misura minore, prima dell’emergenza: questioni di fiducia su maxi-emendamenti, anche nel procedimento di conversione di decreti-legge; monocameralismo di fatto o alternato; decreti-legge c.d. “a perdere” (o “matrioska”); disomogeneità dei decreti-legge e delle leggi di conversione; abrogazione o modifica esplicita ad opera di un decreto-legge di norme contenute in un altro decreto-legge ancora in corso di conversione (c.d. “decreti staffetta precoce”).

Per reagire alla pandemia, l’Unione europea ha creato lo strumento del *Next Generation EU*, sulla base del quale gli Stati membri possono richiedere una ingente quantità di risorse, presentando dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR). Quello presentato dall’Italia contiene non solo un ambizioso programma economico, ma anche una serie di riforme<sup>1</sup> per le quali si prevede un uso della legislazione più ordinato.

---

<sup>1</sup> 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

Quanto previsto nel PNRR, in termini di procedimento legislativo, si pone per certi versi in contrasto col procedimento legislativo reale. Alla luce di tale considerazione, il contributo si propone di analizzare: in primo luogo, le condizioni del procedimento legislativo subito prima la pandemia e il suo deterioramento durante la stessa; in secondo luogo, cosa è previsto nel PNRR riguardo ai metodi e alle tecniche della legislazione, verificando se e come – per il momento – il Piano abbia modificato l’atteggiarsi del procedimento legislativo.

## 2. Il procedimento legislativo prima della pandemia

Il punto di partenza, ragionando intorno procedimento legislativo durante l’emergenza pandemica, deve essere individuato subito prima del 2020, per verificare quali fossero i caratteri del procedimento legislativo alla vigilia dello scoppio della pandemia.

Si tratta di un procedimento legislativo già in precarie condizioni, caratterizzato da provvedimenti *omnibus*<sup>2</sup>, spesso decreti-legge approvati in Consiglio dei ministri con la clausola del “salvo-intese”<sup>3</sup>. Il decreto-legge, una volta giunto in Parlamento, ha un *iter* che inizia nel ramo del Parlamento «oculatamente scelto dal Governo, al momento della trasmissione del disegno di legge di conversione, di solito sulla base del carico di lavoro al momento esistente, ma anche in dipendenza da ragioni più procedurali, o talvolta più prettamente politiche»<sup>4</sup>.

L’esame in sede referente viene svolto dalle Commissioni permanenti con competenze trasversali, con il parere di tutte le altre Commissioni permanenti. Dopo la fase istruttoria, più o meno densa, vi è la presentazione di centinaia o migliaia di emendamenti<sup>5</sup>. Su questi ultimi, dopo il vaglio di ammissibilità (con discipline divergenti tra Camera e Senato), si procede alla “segnalazione”, per ridurre considerevolmente il numero di quelli che saranno concretamente discussi e votati. Quando il provvedimento

---

Italia). 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 *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020, 1452 ss, spec. 1485 ss e 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, 159 ss, spec. 176, «l’Italia ha una *performance* piuttosto bassa nell’implementazione delle raccomandazioni inviate dalle istituzioni europee nel periodo tra il 2002 e il 2018».

<sup>2</sup> Sull’aumento dell’incidenza dei decreti-legge e l’espansione della loro portata normativa, cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, 2022, 7 ss.

<sup>3</sup> Sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI e A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

<sup>4</sup> N. LUPO, *Le quindici tappe di un processo legislativo che non funziona*, in *Luiss Open*, 23 ottobre 2020: ad esempio, al fine di evitare un presidente di commissione particolarmente critico nei confronti del Governo o di quel provvedimento in particolare).

<sup>5</sup> Fenomeno dovuto alla configurazione della decretazione d’urgenza quale “valvola di sfogo” delle iniziative legislative dei singoli parlamentari. Così A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2020, 55 ss., spec. 65. Si parla di «elevata emendabilità delle leggi conversione come sintomo solo apparente di vitalità parlamentare» in L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 57 ss.

“sbarca” in Assemblea, il Governo presenta un maxi-emendamento, che – il più delle volte – riprende il lavoro svolto in Commissione e sul quale pone la questione di fiducia<sup>6</sup>.

Un altro snodo cruciale del procedimento legislativo, come l’approvazione della legge di bilancio, è stato caratterizzato – negli ultimi anni pre-pandemici - da prassi ulteriori, non limitate alla questione di fiducia su maxi-emendamenti. Si pensi alle leggi di bilancio per il 2019 e a quella per il 2020. Nel 2018, il disegno di legge ha avuto tre letture, ma la lunga interlocuzione con la Commissione europea ha inciso in modo sostanziale sulle grandezze della manovra mentre questa era in Senato, in seconda lettura<sup>7</sup>. L’Aula del Senato ha approvato un testo senza una vera fase referente della Commissione e il disegno di legge è stato approvato infine senza modifiche nella terza lettura presso la Camera.

Anche nel 2019 il disegno di legge di bilancio è stato esaminato sostanzialmente da una sola Camera, e soprattutto «il lavoro referente della Commissione bilancio è stato corretto dagli interventi del Presidente del Senato e da un parere approvato dalla stessa Commissione bilancio in sede consultiva, parere che puntualmente ha riprodotto rilievi e condizioni proposti dalla Ragioneria generale dello Stato»<sup>8</sup>. Questi interventi sono anche il frutto delle regole procedurali introdotte nella riforma del Regolamento del Senato del 2017<sup>9</sup>, come ha affermato la Corte costituzionale, «verosimilmente dettate allo scopo di rafforzare le garanzie della copertura finanziaria delle leggi».

Dunque, prima della pandemia, già si partiva da un procedimento legislativo con molte ombre e poche luci. Peraltro, la Corte costituzionale non è intervenuta in modo deciso per frenare tali prassi.

La prassi della questione di fiducia sui maxi-emendamenti è stata sì qualificata dalla stessa Corte costituzionale come “problematica” (sentenza n. 251 del 2014), ma si è diffusa ugualmente e sistematicamente<sup>10</sup>.

Nell’ordinanza n. 17 del 2019 (scaturita proprio dalla sessione di bilancio per il 2019)<sup>11</sup>, dapprima la Corte ha osservato come vi siano effetti problematici

---

<sup>6</sup> Sull’uso sistematico della questione di fiducia e sull’elusione della procedura legislativa normale, cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 70 ss.

<sup>7</sup> Cfr. C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2019, 162; G. RIVOCCHI, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2019, 155.

<sup>8</sup> 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 *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2020, 3323 ss, spec. 3339.

<sup>9</sup> Sulla riforma del regolamento del Senato del 2017, cfr., almeno, N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2018, 178; S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/2*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2018, 180; F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, n. 1, 2018, 59 ss.; A. CARBONI e M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 3/01/2018.

<sup>10</sup> N. LUPO, *Così l’emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia*, in *SoG policy brief*, n. 13, 2020, 4. Sul punto, cfr. G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, spec. 275 ss.

<sup>11</sup> Sull’ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale la letteratura è già molto ampia. Cfr. almeno, fra i tanti; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi.it*, 20/02/2019; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, 20/02/2019; E. ROSSI,

dell’approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia posto 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 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».

Sul c.d. “monocameralismo alternato”<sup>12</sup> – che proprio nelle sessioni di bilancio ha visto il suo esordio – la Corte sembra essersi espressa, tra le righe, nell’ordinanza n. 60 del 2020 (derivante dal procedimento di approvazione della legge di bilancio per il 2020)<sup>13</sup>. Nell’ordinanza, la Corte 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 c.d. “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 ha considerato «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. Si tratta di una sorta di *monocameralizzazione* del procedimento, peraltro assai affrettata<sup>14</sup>.

### **3. Il deteriorarsi del procedimento legislativo durante la pandemia**

---

*L’ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell’annullamento della legge di bilancio*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2019, 165 ss.

<sup>12</sup> Sul punto, cfr. E. LONGO, *Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Torino, 2017, 203 ss. e G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2019, 59 ss. Cfr. sul punto, anche A. MANZELLA, *Elogio dell’Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020, 21, che parla di monocameralismo “non detto” e secondo il quale i più moderni sistemi costituzionali evolvono verso un “monocameralismo temperato” (p. 30).

<sup>13</sup> Cfr. M. ARMANNI, *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, 195 ss.; L. SAMBUCCI, *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio*, in *Forum di Quad. Cost.*, 26 giugno 2020, 871 ss. Da ultimo, cfr. L. GIANNITI, *Le sessioni di bilancio del 2018, del 2019 e del 2020*, cit., 3323 ss.

<sup>14</sup> L. GORI, *Procedimenti legislativi speciali e riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell’amministrazione*, n. 1, 2022, spec. 6.

L'emergenza, nel rafforzare fisiologicamente il ruolo del Governo (e, al suo interno, del Presidente del Consiglio<sup>15</sup>), ha causato anche un peggioramento dei caratteri del procedimento legislativo<sup>16</sup>, spingendolo in un luogo ove lo “spazio” parlamentare è molto stretto e – in sostanza – limitato alla commissione di merito della prima camera nella quale viene presentato il progetto di legge (soprattutto se si tratta di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge)<sup>17</sup>.

Da marzo 2020 al novembre 2021, sotto il profilo legislativo, le Camere si sono occupate principalmente della conversione dei decreti-legge “pandemici”<sup>18</sup>, della formulazione dei pareri su schemi di decreti legislativi in scadenza e delle numerose autorizzazioni parlamentari per il maggiore indebitamento ai sensi dell'art. 81, secondo comma, Cost.

Peraltro, in una prima fase, le misure di contrasto alla pandemia sono state prese tramite Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, supportati da un decreto-legge (l'uso spregiudicato dello strumento del dpcm potrebbe essere stato un espediente per non dover far convertire ai parlamentari ulteriori e numerosi decreti-legge<sup>19</sup>). Tuttavia, il Parlamento è riuscito comunque a svolgere un lavoro proficuo, anche risolvendo via via i problemi che si è trovato davanti: si pensi, a titolo esemplificativo, alla c.d. “parlamentarizzazione dei dpcm”<sup>20</sup>. Sia inizialmente che nelle fasi successive della pandemia, invece, le misure di sostegno economico sono state prese con lo strumento della decretazione d'urgenza.

Con il Governo Draghi, le misure di contrasto alla pandemia sono state adottate con decreti-legge. Tale percorso è avvenuto anche in seguito a una raccomandazione contenuta nel parere reso dal Comitato per la legislazione della Camera nella seduta del 4 marzo 2021 sul decreto-legge n. 2 del 2021. Il parere raccomandava infatti di

---

<sup>15</sup> A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, 27/07/2022, 146 ss., spec. 147 ss.

<sup>16</sup> Cfr. sul punto, A. LO CALZO, *Interazioni tra dimensione sovranazionale e dimensione nazionale nella produzione normativa: tra crisi “endemiche” e nuove emergenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2022, 592, spec. 640 ss.

<sup>17</sup> Cfr., sul procedimento monocamerale decentrato, L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 89 ss.

<sup>18</sup> Cfr. I.A. NICOTRA, *Le tendenze della produzione normativa alla luce di pandemia, crisi economica, guerra e cambiamento climatico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2022, 874 ss.

<sup>19</sup> Tuttavia, il primo decreto-legge dall'inizio dell'emergenza, il n. 6 del 2020, è stato convertito in legge molto tempestivamente e con poche modifiche. In particolare, si ricorda che il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 è stato convertito nella legge 5 marzo 2020, n. 13.

<sup>20</sup> Che si è realizzata con lo strumento delle comunicazioni alle Camere seguite dall'adozione di atti di indirizzo, traendo ispirazione dalla legge n. 234 del 2012 sui rapporti tra Italia e Unione europea. 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. Sul punto, cfr. E. GRIGLIO, *La parlamentarizzazione dei DPCM “pandemici”: un caso di inversione dell'onere della prova*, in *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, Il Filangieri, Quaderno 2020, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, 2021, 27 ss. Sulla legittimità dei dpcm la sentenza n. 198 del 2021 della Corte costituzionale si è pronunciata piuttosto chiaramente. Su quest'ultima, cfr. A. SAITTA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta Online*, 26 ottobre 2021, 841 ss., nonché M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n.198/2021*, in *Federalismi.it*, 3 novembre 2021, 81 ss. Sui dpcm, cfr. anche L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, 2021, 1 ss.

approfondire l’ipotesi di 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, ferma restando la necessità di individuare tali zone con ordinanze del Ministro della salute e di dettagliare ulteriormente le misure attraverso atti non legislativi».

Alla raccomandazione ha fatto seguito l’accoglimento, durante l’esame in Assemblea, da parte del Governo, dell’ordine del giorno Ceccanti (n. 8). Quest’ultimo constatava, 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.

In attuazione dell’ordine del giorno, a partire dal decreto-legge n. 52 del 2021, da un lato si è intervenuti con legge per prorogare la vigenza dell’ultimo dpcm recante la disciplina generale delle misure di contenimento dell’epidemia (dpcm del 2 marzo 2021), dall’altro lato tali misure sono state significativamente integrate da disposizioni legislative.

In generale, il Comitato per la legislazione ha svolto una azione importante per contrastare l’uso disinvolto delle fonti normative conseguente alla pandemia<sup>21</sup>, contribuendo alla “parlamentarizzazione” dell’emergenza<sup>22</sup>.

Nella XVIII legislatura si è andata rafforzando la preponderanza della decretazione d’urgenza sulla legislazione: ciò non tanto in termini assoluti (il 35% delle leggi approvate sono leggi di conversione di decreti-legge) quanto in termini di “peso” dei decreti-legge (il 66% del totale di parole delle leggi approvate nella legislatura è rappresentato dalle parole contenute nei decreti-legge convertiti)<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Tra gli atti più rilevanti, si può richiamare la sequenza per ricondurre dal DPCM al decreto-legge la definizione del quadro delle misure restrittive delle libertà fondamentali: parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2 (*Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e prevenzione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di svolgimento delle elezioni per l'anno 2021*), espresso il 4 marzo 2021; ordine del giorno sullo stesso disegno di legge, accolto dal Governo, previa riformulazione, nella seduta del 16 marzo 2021; parere (23 marzo 2021) sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 13 marzo 2021, n. 30 (*Misure urgenti per fronteggiare la diffusione del COVID-19 e interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena*), ove il Comitato propone di “spostare” dal DPCM del 2 marzo 2021 al decreto-legge una serie di articoli riguardanti la libertà di circolazione nelle diverse zone in cui è stata suddivisa l’Italia in base alla gravità del contagio.

<sup>22</sup> Sul punto, cfr. S. CECCANTI, *Dieci mesi vissuti pericolosamente (6 gennaio 2021–5 novembre 2021): riflessioni dalla presidenza del Comitato per la legislazione sulla produzione normativa in periodo d'emergenza in sei punti sintetici e tre passaggi logici*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2022, 364 ss.

<sup>23</sup> Camera dei deputati, *Rapporto sull’attività svolta dal Comitato per la legislazione*. Quarto turno di presidenza, 15 febbraio 2022, 16.

D'altronde, il “fatto pandemico” ha qualificato in termini di emergenza le condizioni di adozione del decreto-legge, escludendo che si potesse negare la legittimità di tale fonte<sup>24</sup>. Tuttavia, nelle fasi più critiche, «si è assistito a picchi di adozione di provvedimenti che hanno letteralmente occupato l'agenda del Parlamento»<sup>25</sup>.

Nell'arco dei due anni di emergenza pandemica, sono numerose le “cattive” prassi che si sono pesantemente aggravate nell'ambito del procedimento legislativo: questioni di fiducia su maxi-emendamenti, anche nel procedimento di conversione di decreti-legge; monocameralismo di fatto o alternato; decreti-legge c.d. “a perdere” (o “matrioska”); disomogeneità dei decreti-legge e delle leggi di conversione; abrogazione o modifica esplicita ad opera di un decreto-legge di norme contenute in un altro decreto-legge ancora in corso di conversione (c.d. “decreti staffetta precoce”)<sup>26</sup>.

In particolare, e analizzando uno per volta tali fenomeni, il Comitato per la legislazione ha notato come tutti i decreti-legge emanati<sup>27</sup> sono stati esaminati con una sola lettura<sup>28</sup>. Peraltro, lo stesso Comitato ha evidenziato come la prassi del “monocameralismo alternato” sembra estendersi anche alla sessione di bilancio: solo nel 2018, infatti, il disegno di legge di bilancio ha visto una terza lettura, laddove nelle legislature precedenti l'approvazione con solo due letture è stato evento assai sporadico (successivamente al 2000 avvenuto solo nel 2010, nel 2011 e nel 2016).

Dunque, l'emergenza pandemica ha portato con sé la definitiva affermazione del monocameralismo alternato, insieme ad una ulteriore esplosione della decretazione d'urgenza, e una compressione strutturale della sessione di bilancio<sup>29</sup>. La tendenza ad un uso limitato delle navette si è affermata e consolidata nelle legislature del maggioritario e si è accentuata con la pandemia, che ha consigliato la massima economia possibile nelle riunioni delle due Camere<sup>30</sup>.

---

<sup>24</sup> M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 119.

<sup>25</sup> C. DOMENICALI, *La prassi nella decretazione d'urgenza: le catene di decreti Minotauro durante l'emergenza sanitaria*, in L. Bartolucci e L. Di Majo (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Napoli, 2022, 43 ss. In particolare, nel marzo 2020 e nel marzo e giugno 2021, si è sfiorata la media di due decreti a settimana e talvolta si è avuta l'approvazione di due decreti nello stesso giorno o in giorni consecutivi.

<sup>26</sup> L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., *passim*.

<sup>27</sup> In un particolare turno di presidenza (6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021).

<sup>28</sup> Camera dei deputati, *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione*. Quarto turno di presidenza, 15 febbraio 2022, 16. In un'occasione, nel turno di presidenza, il Comitato ha dovuto segnalare con una raccomandazione l'opportunità invece di un razionale utilizzo della doppia lettura (parere sul decreto-legge n. 182 del 2020 del 20 gennaio 2021). Dopo la fine del turno di presidenza la raccomandazione è stata riproposta a fronte di un decreto-legge trasmesso dal Senato solo nove giorni prima del termine per la conversione (parere sul decreto-legge n. 127 del 2021 dell'11 novembre 2021).

<sup>29</sup> V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 1, 2022, 20.

<sup>30</sup> *Ivi*, 4. Dal 2001, in particolare, nelle legislature durate cinque anni, la percentuale di leggi interessate dalle navette è stata pari al 21,5 per cento nella XIV, al 19,4% nella XVI e al 16,3 nella XVII. La percentuale risulta ancora più bassa nella XV Legislatura, di breve durata (12,5%). Nella XVIII legislatura, su 252 leggi ordinarie approvate alla data del 15 gennaio 2022, soltanto 19 (il 7,5 per cento) hanno necessitato di una seconda lettura nel primo ramo di esame: complice la pandemia, il principio del monocameralismo alternato si è consolidato in maniera eclatante. Cfr. Camera dei deputati e Osservatorio sulla legislazione (2022). Vi è chi ha ritenuto che tale fenomeno rappresenti, per certi versi, l'affermazione della strada proposta dalla Commissione Affari costituzionali del Senato nel lontano 1990 (relatore Leopoldo Elia) nel segno del “bicameralismo procedurale”. Cfr. V. DI PORTO, *La riforma “furba” e le possibili opportunità per riforme*

Sovente il Comitato ha sottolineato come vi sia stata la difficoltà di individuazione di una *ratio* unitaria di intervento dei provvedimenti. In un’occasione il Comitato ha raccomandato di attenersi alle indicazioni di cui alle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 in materia di decretazione d’urgenza, «evitando la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei»<sup>31</sup>. Inoltre, in diverse occasioni, il Comitato ha richiamato un altro aspetto della giurisprudenza costituzionale in materia: che da un lato ha elaborato (sentenze n. 244 del 2016 e n. 149 del 2020) la categoria di “provvedimenti *ab origine* a contenuto multiplo”, per descrivere quei provvedimenti nei quali «le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo»; al tempo stesso, però, la Corte, nella sentenza n. 247 del 2019, ha sollevato perplessità sul ricorso ad un’altra *ratio* unitaria dai contorni estremamente ampi, la “materia finanziaria”, in quanto essa si «riempie dei contenuti definitivi più vari» e il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, può risultare in concreto non pertinente<sup>32</sup>.

Per quanto riguarda il fenomeno della “confluenza” tra più decreti-legge, l’opera del Comitato è stata continua e ha segnalato a più riprese l’esigenza di evitare tale fenomeno<sup>33</sup>. Sul punto è stato approvato in Assemblea, nella seduta del 20 gennaio 2021, un ordine del giorno, presentato dai componenti del Comitato, che impegnava ad evitare la “confluenza” tra diversi decreti-legge, limitando il fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari<sup>34</sup>. Tale prassi, peraltro, ha evidenti conseguenze anche in termini di comprensibilità della legge e del procedimento legislativo<sup>35</sup>. Non solo: può esser ritenuto anche distorsivo dell’originaria

---

*regolamentari che assecondino le tendenze monocamerale dell’ordinamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020, 392. Si veda la relazione presentata il 16 maggio 1990 dalla Commissione Affari costituzionali del Senato sul testo unificato di numerose proposte di legge costituzionale in tema di bicameralismo (A. S. 21, 22, 23, 30, 166, 227, 426, 845, 1101) redatta appunto da Leopoldo Elia. Proposta rilanciata da Giulio Tremonti nella XVII legislatura (AS 2649).

<sup>31</sup> Parere sul decreto-legge n. 41 del 2021, cd. “ristori 1”, del 12 maggio 2021.

<sup>32</sup> Camera dei deputati, *Rapporto sull’attività svolta dal Comitato per la legislazione*. Quarto turno di presidenza, 15 febbraio 2022, 17.

<sup>33</sup> Parere sul decreto-legge n. 172 del 2020 del 12 gennaio 2021. Sulle leggi di conversione “minotauro”, cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 103 ss.

<sup>34</sup> Camera dei deputati, *Rapporto sull’attività svolta dal Comitato per la legislazione*. Quarto turno di presidenza, 15 febbraio 2022, 17-18. Tale impegno è stato poi ribadito in un ulteriore ordine del giorno accolto con una riformulazione dal Governo nel corso della discussione in Assemblea nella seduta del 23 febbraio 2021 del disegno di legge C 2845-A di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020 (proroga termini). Ciononostante, in ulteriori sei occasioni il Comitato ha dovuto segnalare con una raccomandazione come il Governo non abbia fornito alcuna motivazione delle ragioni di assoluta eccezionalità alla base della decisione di far confluire un decreto-legge in un altro

<sup>35</sup> Si pensi, ad esempio, alla catena dei decreti-legge c.d. “ristori” nell’autunno 2020, a partire dal decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137. Il 28 ottobre, il Governo ha adottato un decreto-legge (il primo “Ristori”), che è andato all’esame del Senato. Pochi giorni dopo, è stato adottato un secondo decreto-legge modificativo ed integrativo del primo (il “Ristori-bis”) che è stato inglobato nel primo attraverso un emendamento presentato dallo stesso governo (1.1000). Poi è giunto il terzo decreto-legge Ristori, destinato anch’esso ad essere inglobato nel primo, tramite un subemendamento del Governo all’emendamento 1.1000. Il 30 novembre è stato infine adottato il “Ristori-quater”, anch’esso per modificare il primo decreto-legge della catena. A tal fine, il Governo presenta un emendamento (1.1000/3000) che subemenda nuovamente l’emendamento 1.1000. Tra i vari decreti-legge si può rinvenire una certa contiguità materiale, ma ciò non toglie che il Governo avrebbe potuto emendare in Parlamento il decreto in corso di conversione senza per questo adottare tre nuovi decreti-legge.

ratio dell’art. 77 Cost., rischiando di «sfumare eccessivamente quell’assunzione di responsabilità cui il secondo comma di tale articolo richiama il Governo, ma anche di svilire il lavoro delle commissioni parlamentari effettuato fino a quel momento in sede di conversione»<sup>36</sup>.

Altro aspetto, infine, è quello dei c.d. “decreti-legge staffetta”, che riguardano l’abrogazione o la modifica esplicita ad opera di un decreto-legge di norme contenute in un altro decreto-legge ancora in corso di conversione<sup>37</sup>.

Sui temi fin qui segnalati è intervenuta, richiamando anche le posizioni del Comitato, la lettera del Presidente della Repubblica ai presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021. Dopo la lettera, il fenomeno della “confluenza” tra decreti-legge ha conosciuto un ridimensionamento, per poi riprendere in occasione della quarta ondata pandemica<sup>38</sup>.

Un altro punto sul quale si deve richiamare l’attenzione è quello dell’emendabilità, proprio alla luce della lettera del 23 luglio 2021 con la quale il Capo dello Stato ha formulato un invito, a Parlamento e Governo, a riconsiderare le modalità di esercizio della decretazione d’urgenza, per ovviare ai profili critici da tempo evidenziati. Il Presidente da un lato ha 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, ha sottolineato – col Comitato della legislazione – come il decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (c.d. “Sostegni-bis”) avesse di per sé natura di provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo.

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, ha nondimeno criticato 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», sulla quale si è registrato un monito critico da parte della Corte costituzionale con la sentenza n. 32 del 2014.

---

<sup>36</sup> Così A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?*, cit., 70: le commissioni, infatti, «si vedono costrette, infatti, ad allargare la propria interlocuzione con l’Esecutivo per innestarla su un dibattito fisiologicamente più ampio e variegato di quello originario, ma soprattutto l’esame parlamentare sul testo “confluente” viene ridotto all’apertura di una fase di subemendazione che può avvenire anche in un momento molto avanzato dell’iter di conversione decreto-legge “confluito”».

<sup>37</sup> Camera dei deputati, *Rapporto sull’attività svolta dal Comitato per la legislazione*. Quarto turno di presidenza, 15 febbraio 2022, 18. Dopo essersi presentato con una certa frequenza nella prima fase dell’epidemia, nella primavera 2020, nel quarto turno di presidenza il fenomeno si è presentato due volte (si vedano i pareri sul decreto-legge n. 3 del 2021 del 18 febbraio 2021 e sul decreto-legge n. 2 del 2021 del 2 marzo 2021). Esso torna invece a presentarsi nei decreti-legge chiamati ad affrontare la cd. “quarta ondata” (decreti-legge n. 172, 221, 228, 229 del 2021 e n. 1 del 2022). Sul punto, cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., 115 ss., nonché E. ROSSI, *Appunti sull’abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell’emergenza coronavirus)*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 642 ss.

<sup>38</sup> Sono stati presentati emendamenti per far confluire il decreto-legge n. 221 del 2021 nel decreto-legge n. 229 del 2021 e il decreto-legge n. 5 del 2022 nel decreto-legge n. 1 del 2022.

#### **4. Tendenze contrapposte: il procedimento legislativo esistente e quello immaginato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

Sin qui si è descritta la condizione del procedimento legislativo prima della pandemia e il suo aggravamento nei due anni pandemici. In questa condizione si è andato a innestare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

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 (facendo, in tal senso, un parallelo col modello della legge n. 421 del 1992)<sup>39</sup>. Tutto ciò è destinato a riflettersi anche nella scelta degli atti normativi da adottare, con ricadute sulla forma di governo e sulle dinamiche parlamentari.

La rivitalizzazione di delegazione legislativa e leggi annuali<sup>40</sup> può salutarsi positivamente, 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. Allo stesso tempo, non può non notarsi come la questione di fiducia su maxi-emendamenti sia stata sovente utilizzata anche per l’approvazione di leggi delega, nonché per l’approvazione di leggi annuali (d’altro canto, la legge di bilancio può essere considerata la capostipite di tale tipo di leggi, alla quale sono seguite la legge comunitaria e, ora, la legge europea e quella di delegazione europea).

È pertanto possibile individuare abbastanza chiaramente due tendenze contrapposte, che si scontrano e sulle quali è necessario riflettere alla luce delle priorità che ci si pone.

Infatti, da una parte abbiamo il procedimento legislativo “reale”, con tutti i deterioramenti che si sono registrati nel corso dell’emergenza pandemica; dall’altro lato abbiamo il PNRR, che prevede – almeno “sulla carta” – il recupero di forme più ordinate di legislazione ma che, allo stesso tempo, impone al Parlamento e al Governo di approvare

---

<sup>39</sup> V. DI PORTO e F. PAMMOLI, *L’Europa, l’Italia, la lezione del 1992*, in *Il Corriere della sera*, 10/08/2020. 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».

<sup>40</sup> 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. 16 ss.; più risalente F. FLORÀ, *La nascita della legge annuale per la concorrenza: luci ed ombre*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2009; sul loro 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.

riforme profonde e multiple, in diversi settori politicamente “caldi”, e in tempi brevi e prestabiliti.

Da una parte, Parlamento e Governo sono impegnati in un programma mai così ambizioso di riforma dell’ordinamento nel suo complesso. Dopo una primissima fase di attuazione del PNRR, anche con decreti-legge, 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.

A tal proposito, sembra necessario chiedersi, in ottica realista, se non sia utile continuare ad utilizzare le procedure che abbiamo analizzato poc’anzi. Infatti, si tratta di procedure che, sebbene siano più che criticabili sotto vari punti di vista, hanno raggiunto una certa stabilità e prevedibilità. Soprattutto in un momento come quello dell’emergenza pandemica, tali prassi sono apparse quasi inevitabili<sup>41</sup>. Ciò non toglie che il Parlamento potrebbe non solo dirigersi con maggiore decisione verso un potenziamento delle funzioni di indirizzo e di controllo, ma potrebbe anche smettere di “inseguire” il Governo – dedicandosi quasi esclusivamente alla conversione di decreti-legge – per porre in essere invece una autonoma declinazione della funzione legislativa, sia in materie oggetto di decretazione d’urgenza, sia in altri ambiti, anche rispondendo alle tante sollecitazioni che giungono da più parti (si pensi ai moniti della Corte costituzionale e alle proposte di referendum abrogativo).

Vi è, pertanto, un vistoso sfasamento tra quanto previsto nel PNRR e la realtà, ma, soprattutto, sia laddove il PNRR “non arriva” sia dove arriva ma non scende troppo nel dettaglio, abbiamo degli spazi vuoti che rischiano di essere riempiti con le prassi degenerative viste poc’anzi.

La prima fase di attuazione del PNRR, d’altro canto, ha visto la conferma dei caratteri del procedimento legislativo pandemico. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai vari decreti-legge approvati: non solo il decreto-legge n. 77 del 2021 e il n. 80 del 2021, ma anche il decreto-legge n. 152 del 2021 e n. 36 del 2022. Dopo i primi due decreti-legge su governance e semplificazioni e reclutamento, sono seguiti due decreti-legge dedicati esclusivamente al PNRR, con contenuti particolarmente eterogenei, ma necessari per l’attuazione tempestiva del Piano<sup>42</sup>.

Si pensi, ancora, ai disegni di legge delega per le riforme civile e penale, approvate anch’esse con maxi-emendamenti e questione di fiducia<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> A. LO CALZO, *Interazioni tra dimensione sovranazionale e dimensione nazionale nella produzione normativa: tra crisi “endemiche” e nuove emergenze*, 660 ss., secondo cui “il decreto-legge della ripresa post-pandemia assolve, quindi, ad una funzione che è molto diversa da quella che gli si è attribuita durante la fase acuta della pandemia. Sembra, in un certo senso, recuperare la propria precedente dimensione – da fonte dell’emergenza a fonte dell’urgenza governativa – avente il fine di garantire una rapida attuazione dell’indirizzo politico-normativo, a maggior ragione quando questo è predeterminato nei contenuti e nei tempi dalle indicazioni provenienti dall’Europa mediante l’accesso al *Recovery*”.

<sup>42</sup> Peraltro, in occasione del decreto-legge n. 152 del 2021, è stata fatta la non felice scelta di mandarlo in prima lettura alla Camera, mentre il Senato esaminava non solo il disegno di legge di bilancio, ma anche il decreto-legge c.d. “fiscale”.

<sup>43</sup> L’AS 1662, cioè la riforma del processo civile, è stato approvato in prima lettura al Senato il 21 settembre 2021 con una questione di fiducia sull’emendamento 1.9000 del Governo, interamente sostitutivo

## 5. Conclusioni: l’attuazione del PNRR tra vecchie prassi e nuove soluzioni

Comunque lo si voglia interpretare, pare tuttavia pacifico che il PNRR sia idoneo a causare una trasformazione profonda dei Parlamenti, che devono reinventare la propria capacità di pensare nel lungo periodo<sup>44</sup>. Si tratta di un cambio di paradigma importante, soprattutto alla luce di quello che il Parlamento italiano ha palesato negli ultimi lustri, con una incapacità quasi costante di programmare il futuro<sup>45</sup>.

Tirando, per quanto possibile, le somme di una materia nuova per il sistema istituzionale come il PNRR, si può dire che ci si trova dinanzi ad un meccanismo che influenzerà nel profondo la forma di governo e il procedimento legislativo<sup>46</sup>.

Ci sono diversi ambiti nei quali le riforme dei regolamenti parlamentari potrebbero intervenire anche in relazione al PNRR, per aiutare nella sua corretta attuazione, per più versi cruciale per Italia e Unione europea<sup>47</sup>.

Sebbene le Camere siano «collocate inevitabilmente in un ruolo più limitato rispetto a quello costituzionalmente loro attribuito»<sup>48</sup>, ciò non toglie che esse, oltre a riesplorare la funzione legislativa «in ambiti ultronei rispetto al PNRR»<sup>49</sup>, potrebbero anche percorrere alcune delle vie che sono state sin qui ipotizzate, poiché l’intervento del Parlamento – e un intervento, possibilmente, di qualità<sup>50</sup> – è essenziale per le numerose riforme previste dal Piano.

Qualche considerazione si può fare in riferimento allo “stato dell’arte” di alcune riforme previste dal PNRR in Parlamento, che stanno generando soluzioni innovative e a partire dalle quali si può ipotizzare qualche ragionamento conclusivo sul procedimento legislativo.

Alcuni tra gli scogli più duri nel percorso di attuazione del Piano sono senza dubbio le leggi annuali per il mercato e la concorrenza. Per il disegno di legge presentato nel 2021 e che deve essere approvato (insieme a tutti gli atti attuativi) entro il 2022, le Camere hanno scelto di seguire un procedimento del tutto inedito, che prevede una divisione – tra

---

degli artt. del disegno di legge. L’AS 2353, riforma del processo penale, è stato approvato definitivamente al Senato il 22 settembre 2021, con questione di fiducia su approvazione senza emendamenti né articoli aggiuntivi dell’articolo 1 e dell’articolo 2 del disegno di legge, nel testo approvato dalla Camera dei deputati. Similmente era avvenuto alla Camera il 2 agosto 2021.

<sup>44</sup> Sul ruolo dei Parlamenti nell’attuazione dei PNRR, cfr. European Parliament, *Survey on the role of national parliaments in the implementation of the Recovery and Resilience Facility*, aprile 2022.

<sup>45</sup> Anche nell’attuazione del PNRR tale caratteristica sembra confermata, se si pensa al maggior numero di decreti-legge – vincolati nell’approvazione, o poiché previsti dal Piano oppure perché necessari alla sua attuazione, e approvati con questione di fiducia – che offrono più finestre ai parlamentari anche per l’inserimento di disposizioni localistiche e microsettoriali.

<sup>46</sup> Cfr., sul punto, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 12/01/2022, iv ss.

<sup>47</sup> Sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *Riforma dei Regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta Online*, n. 2, 2022, 521 ss.

<sup>48</sup> Così E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, cit.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> M. RUBECCHI, *PNRR: Le nuove sfide per migliorare la qualità della regolazione*, in *Studi Urbinati, Il diritto della resilienza. Legge, società e politiche economiche nel PNRR*, a cura di G. Marra, P. Polidori, e. A. Rossi, v. 72, n. 3-4, 2021, 127 ss.

Camera e Senato – delle parti da esaminare<sup>51</sup>. In particolare, al fine di favorire un accordo sui principali temi, l’esame del disegno di legge è stato “spacchettato” tra i due rami del Parlamento, affidando al Senato gli articoli da 1 a 18<sup>52</sup> (tranne il 7 e l’8)<sup>53</sup>, 29-32, e alla Camera gli articoli 7-8 e 19-28<sup>54</sup>. Si è dunque deciso di seguire un metodo di lavoro che non affida alla Camera un ruolo di mera ratifica, proseguendo sulla strada del monocameralismo di fatto o alternato. Tuttavia, questa tecnica non fa recuperare un bicameralismo paritario “pieno” nel procedimento legislativo, posto che entrambe le Camere esaminano solo una parte del disegno di legge. Peraltro, a posteriori, tale modo di procedere non sembra aver avuto particolare successo.

Quello che accade per il disegno di legge annuale per la concorrenza mostra ancora una volta come il procedimento legislativo sia efficiente soprattutto nell’ambito della decretazione d’urgenza, in particolare quella *omnibus*, mentre, al contrario, vi è un procedimento legislativo ordinario che non riesce a funzionare. In tal modo, si configura un motore legislativo a due velocità: lentissimo per le riforme strutturali, velocissimo per tamponare le emergenze<sup>55</sup>.

Si tratta di un’attitudine che si rispecchia nel procedimento legislativo ma che, in realtà, è una tendenza di lungo periodo nella storia italiana: l’incapacità di pensare al futuro<sup>56</sup> e limitarsi a strategie di breve o brevissimo termine, che già più volte hanno danneggiato il Paese e che il PNRR avrebbe dovuto contribuire a superare.

Anche per tale ragione, sebbene nella prima fase di attuazione del PNRR le prassi che si sono elencate nel presente contributo sono stati utili per raggiungere tempestivamente i traguardi del Piano, un discorso diverso deve essere fatto 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 è auspicabile iniziare a ragionare di nuovo su riforme incisive del procedimento legislativo, che intervengano su quel *gap* tra decretazione d’urgenza a procedimento ordinario, anche per restituire al Parlamento la capacità di lavorare su temi divisivi e complicati.

D’altro canto, dal 2023 in poi le riforme legislative previste nel PNRR sono ben poche, se si escludono le leggi annuali sul mercato e la concorrenza<sup>57</sup>. Il Piano è stato

---

<sup>51</sup> Si v. Senato della Repubblica, 10<sup>a</sup> Commissione permanente, Res. somm. del 19/05/2022, laddove il viceministro Pichetto Fratin invita i Gruppi a ritirare gli emendamenti riferiti a quegli articoli - in particolare gli articoli 7, 8 e da 19 a 28 - che, in base alle intese tra le forze politiche, dovranno essere trattati nel merito dalla Camera dei deputati.

<sup>52</sup> Si tratta di un pacchetto che include capitoli significativi, dalle concessioni balneari a quelle idroelettriche, dai servizi pubblici locali ai farmaci.

<sup>53</sup> Si tratta delle misure che riguardano trasporto pubblico locale, Ncc e taxi.

<sup>54</sup> Si tratta delle norme su telecomunicazioni, Rc auto e attività d’impresa.

<sup>55</sup> M. CLARICH, *Il PNRR produce un fiume di leggi, ma le vere riforme non ci sono*, in *Milano finanza*, 7/05/2022.

<sup>56</sup> Sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., 1 ss.

<sup>57</sup> In particolare, si prevede la presentazione in Parlamento del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza entro luglio 2021. Questo disegno di legge (cioè la legge annuale per la concorrenza 2021) dovrà essere approvato, insieme a tutti gli atti attuativi, entro il 31 dicembre 2022. La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022 avrebbe dovuto essere presentata in Parlamento entro il giugno 2022 e dovrà essere approvata, anche questa insieme a tutti gli atti attuativi, entro la fine del 2023. La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023 dovrà essere presentata in Parlamento entro il giugno 2023 e dovrà essere approvata, anche questa insieme a tutti gli atti attuativi, entro la fine del 2024. La legge annuale per il

infatti (giustamente) architettato con molte riforme nei suoi primi due anni, per poi lasciare spazio, nella “galassia” di *milestones* e *target*, soprattutto agli investimenti dal 2023 in poi. Così, senza la necessità di approvare le multiple riforme previste nel Piano, le prassi anomale nel procedimento legislativo torneranno ad essere patologiche 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*, per trovare rimedio alle molteplici violazioni del “giusto procedimento legislativo”<sup>58</sup>.

Una volta, infatti, che si è preso atto del passaggio dalla centralità del Parlamento a quella del Governo, che porta con sé il «sostanziale assorbimento della funzione legislativa del primo ad opera del secondo»<sup>59</sup>, ciò che diviene impellente è non solo riaprire il dibattito sulle riforme del procedimento legislativo e il rafforzamento dei poteri di controllo del Parlamento sul Governo<sup>60</sup>, data la connessione tra attività ispettiva e produzione normativa dell’esecutivo<sup>61</sup>, ma anche recuperare il tema – ad esso collegato – della razionalizzazione della forma di governo parlamentare<sup>62</sup>.

---

mercato e la concorrenza 2024 dovrà essere presentata in Parlamento entro il giugno 2024 e dovrà essere approvata, anche questa insieme a tutti gli atti attuativi, entro la fine del 2025.

<sup>58</sup> Cfr. sul punto, G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, 384 ss., spec. 396.

<sup>59</sup> A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?*, cit., 73. Cfr., sul punto, G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e i suoi limiti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, 16 ss.

<sup>60</sup> Sulla funzione di controllo la letteratura è molto vasta. Cfr., da ultimo e in prospettiva comparata, E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Oxford, 2022.

<sup>61</sup> Così G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, cit., 397.

<sup>62</sup> Sul punto, il richiamo obbligato è a B. MIRKINE GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, Parigi, 1931. Cfr., nella dottrina italiana, almeno S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997; P. RIDOLA, *Organizzazione della politica e forma di governo parlamentare*, in *Diritti di libertà e costituzionalismo*, a cura di Id., Torino, 1997, 125 ss. Più recentemente cfr. M. FRAU, *L’attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 3, 2016, spec. 11 ss. Sulle procedure parlamentari come meccanismo di razionalizzazione del parlamentarismo cfr., G. RIVOSECCHI, voce *Fiducia parlamentare*, in *Digesto discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, III, t. 1, Torino, 2008, 377 s. e R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, n. 3, 553 ss. Da ultimo, sul punto, cfr. A. POGGI, *Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata*, in *Federalismi.it*, 27/07/2022, secondo cui il famoso ordine del giorno Perassi era fondato su preoccupazioni reali, la cui sottovalutazione ha comportato il fatto che la forma di governo è stata condizionata dai comportamenti dei partiti con l’unica possibilità di arginamento nei poteri conferiti (p. x). Quindi, pensando al futuro, «occorre trovare un bilanciamento tra democrazia dei partiti e stabilità dei governi» (p. xii).