

Presentazione del Rapporto sulla legislazione 2021*

STEFANO CECCANTI**

Rapporto disponibile all'indirizzo: temi.camera.it/leg18/temi/il-rapporto-sulla-legislazione-2019-2020_d.html.

Data della pubblicazione sul sito: 9 novembre 2021

Suggerimento di citazione

S. CECCANTI, *Presentazione del Rapporto sulla legislazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo riproduce la relazione pronunciata a Bari il 29 ottobre 2021, in occasione della presentazione, presso il Consiglio regionale della Puglia, del Rapporto sulla legislazione 2021 “La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea”.

** Deputato al Parlamento e presidente del Comitato per la legislazione (gennaio-novembre 2021); professore ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università degli studi di Roma “La Sapienza”. Indirizzo mail: ceccanti_s@camera.it.

Buongiorno a tutti.

Ringrazio il presidente Rosato e la presidente Capone, insieme al Consiglio regionale della Puglia e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, che ci ospitano in questa importante occasione di confronto.

Il Rapporto sulla legislazione ci offre un quadro con luci ed ombre, che induce però, piuttosto che a un “pessimismo cosmico istituzionale”, all’ottimismo della volontà riformatrice.

La via delle riforme è faticosa, è fatta di piccoli passi, di tentativi che in molti casi vanno a vuoto. Certo è più facile limitarsi alla “deprecazione dei tempi”, alla retorica dei profeti di sventura. Anche la vicenda della pandemia in Parlamento lo dimostra. Molti hanno denunciato l’emarginazione del Parlamento e delle altre assemblee legislative nell’emergenza. La ricostruzione offerta dal Rapporto ci offre un quadro diverso: fin dall’aprile 2020 un fronte trasversale tra maggioranza e opposizione ha chiesto e ottenuto una “parlamentarizzazione” della procedura dei DPCM, poi realizzata sotto forma delle comunicazioni alle Camere seguite dall’adozione di atti di indirizzo prendendo ispirazione dalla legge 234 del 2012 sui rapporti tra Italia e Unione europea rispetto alla presenza in Aula del Presidente del Consiglio prima dei Consigli europei, in dialogo col Ministro D’Incà. La Commissione Affari costituzionali e il Comitato per la legislazione hanno cercato di “presidiare” il sistema delle fonti, e, in particolare, il principio della “riserva di legge”, trovando il consenso anche di vari altri parlamentari. Errori come quello dei cd. “superpoteri” del Ministro dell’economia, che poteva con propri decreti modificare le autorizzazioni legislative di spesa, sono stati evitati grazie all’attività emendativa parlamentare conseguente ai pareri del Comitato e della Commissione affari costituzionali. Ringrazio in particolare il Presidente Brescia e il suo omologo al Senato, il Presidente Parrini: c’è stata una costante triangolazione, d’altronde necessaria per affermare il controllo parlamentare. In quel caso ringrazio in particolare anche la tenacia del deputato Fassina e la capacità di dialogo dell’allora ministro Gualtieri. Era in gioco il classico principio del “no taxation without representation”: non poteva essere violato anche a fin di bene, di velocità e rapidità. Il Comitato ha costantemente richiamato il Parlamento all’esigenza di intervenire con norme di legge, da discutere in modo trasparente in Parlamento, laddove il complesso coordinamento del “diritto dell’emergenza” rendeva dubbio che si potesse intervenire con DPCM o con altre fonti non legislative.

Da ultimo, il Comitato ha sollecitato, a fronte del protrarsi dell’emergenza, a spostare il più possibile nella fonte legislativa la disciplina affidata ai DPCM, pur non contestati nella loro legittimità (e sulla legittimità dei DPCM la recente sentenza n. 198 si è pronunciata in modo mi pare assai chiaro) in un dialogo

proficuo con la Presidenza del Consiglio e in particolare col sottosegretario Garofoli. Questo percorso si è poi attuato a partire dal decreto-legge n. 52 del 2021. In questi mesi il Parlamento ha discusso su aspetti prima oggetto dei DPCM come il coprifuoco, le capienze dei cinema e dei teatri...

Possiamo essere soddisfatti del lavoro fatto dunque? Direi di sì. Possiamo accontentarci? No. Perché c'è molto altro da fare.

I dati del Rapporto sulla legislazione lo dimostrano. Il Rapporto contiene un utile confronto tra il primo triennio della Legislatura in corso e il primo triennio della Legislatura precedente. La percentuale dei decreti-legge è passata dal 31% al 35%. Ma è soprattutto la dimensione dei decreti-legge ad essere cresciuta: dai circa 3 milioni e mezzo di caratteri della scorsa legislatura si è passati ad oltre 5 milioni e mezzo. Il numero di parole dei decreti-legge convertiti occupa il 71% del numero di parole complessivo delle leggi approvate.

Anche in questo caso, l'analisi del fenomeno è complessa: molti decreti-legge non significa inattività del Parlamento. I decreti-legge sono molto emendati dal Parlamento: in tutta la legislatura sono stati approvati ai decreti-legge convertiti, riporta il Rapporto, oltre 3.600 emendamenti. E il Rapporto rileva anche che la capacità emendativa del Parlamento appare ampliarsi in questa fase di sospensione delle regole del Patto di stabilità e crescita.

Questo non significa però che la decretazione d'urgenza non comporti problemi; il Rapporto ricorda la lettera del luglio scorso del Presidente della Repubblica ai presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio che ne indicava con chiarezza i due più gravi: in primo luogo, la multisettorialità che spesso diventa, anche alla luce dei parametri della giurisprudenza della Corte costituzionale pure richiamati nel Rapporto, eterogeneità. È un fenomeno che la pandemia ha aggravato in quanto è inevitabilmente sorto un "diritto dell'emergenza": il Rapporto definisce in questo modo le molteplici disposizioni che hanno definito regimi speciali, derogatori della normativa generale nel corso dell'emergenza, che sono stati più volte prorogati in questi mesi. Nel Rapporto si trova un'interessante mappatura del fenomeno: sono individuate 195 disposizioni di cui risultano ancora in vigore 110. La grande maggioranza di queste disposizioni, che interessano quasi tutti gli ambiti della vita associata, è stata inserita in decreti-legge e questo ha incrementato la loro multisettorialità.

In secondo luogo, il fenomeno, già presente ma "esplosivo" nel corso della pandemia, delle diverse forme di "intreccio" tra decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere e in particolare della "confluenza" tra diversi decreti-legge. Ad oggi sono 31 i decreti-legge che non hanno concluso il loro iter di conversione perché confluiti in altri provvedimenti.

A questi due aspetti ne aggiungerei un altro. Il rafforzamento della tendenza al "monocameralismo alternato": nel corso del primo triennio della XVIII

Legislatura i decreti-legge approvati con una semplice doppia lettura arrivano al 91,5% rispetto all'83,6%.

Non credo che sia possibile trovare una soluzione a questi profili se non si parte da un dato: i decreti-legge sono allo stato nel nostro ordinamento l'unico strumento legislativo, insieme alla legge di bilancio, che ha una data certa di approvazione. Ed i sessanta giorni del termine di conversione rendono questo strumento più appetibile, in primo luogo per il Governo ma anche per i parlamentari, rispetto a ogni altro strumento. Compresi quelli che già hanno, in base ai regolamenti parlamentari, una corsia preferenziale, come i disegni di legge collegati alla manovra della finanza pubblica (per i quali è possibile stabilire, su richiesta del Governo, il termine di deliberazione) e i progetti di legge dichiarati urgenti (per cui il termine ordinario di esame in sede referente si riduce da due a un mese). E da questo deriva la complessità di gestione dell'esame parlamentare dei decreti-legge.

Per questo motivo insieme agli altri colleghi del Comitato per la legislazione abbiamo proposto, a latere della nostra attività istituzionale, una riforma del regolamento volta a rafforzare la dichiarazione di urgenza con la possibilità di prevedere una "dichiarazione d'urgenza rafforzata" che contempli anche la previsione che la Camera deliberi sui progetti di legge urgenti entro quaranta giorni dalla deliberazione dell'urgenza (un mese per l'esame in sede referente in Commissione, quindi, e dieci giorni per l'esame in Assemblea).

Si può discutere se sia sufficiente la riforma dei regolamenti parlamentari, cogliendo l'occasione offerta dalla riduzione del numero dei parlamentari, o se non debba essere affrontata anche la via più impervia della riforma costituzionale. Certo è che la riforma dei Regolamenti tradirebbe se stessa se si riducesse solo a un minimale e ragionieristico aggiornamento dei numeri. Segnalo a questo proposito, di intreccio con altre possibili revisioni costituzionali incrementali, che la I Commissione Affari costituzionali della Camera ha avviato l'esame di proposte di revisione costituzionale volte a circoscrivere la possibilità di ricorso alla decretazione d'urgenza, in particolare costituzionalizzando i limiti previsti dalla legge n. 400 del 1988. Insieme è stato avviato l'esame di proposte di revisione costituzionale, una delle quali da me presentata, per consentire il rinvio parziale delle leggi da parte del Capo dello Stato che potrebbe consentire un più attento vaglio contro l'eterogeneità delle norme inserite nei decreti-legge nel corso dell'iter. La relatrice Baldino ha già ben illustrato il senso del lavoro che si potrebbe fare.

Certo si tratta di temi che è urgente affrontare anche nell'ottica dell'attuazione del PNRR. A questo proposito, il Rapporto ricostruisce efficacemente le misure legislative previste dal PNRR e il "cronoprogramma" di approvazione previsto.

Sarebbe logico attendersi – anche il Comitato lo ha sollecitato in un suo parere – un ampio ricorso a leggi delega di riforma organica, con un forte coinvolgimento in sede attuativa del Parlamento come del sistema delle conferenze. Così come sarebbe logico attendersi che i progetti di legge delega in questione venissero dichiarati collegati alla manovra di finanza pubblica. Il Rapporto dimostra però che solo 11 delle 74 misure legislative previste dal PNRR sono allo stato, in base all’ultima NADEF, collegati, nonostante l’ultima NADEF rechi un elenco di ben ventuno provvedimenti collegati. Questo dimostra una difficoltà nell’utilizzo degli strumenti legislativi diversi dai decreti-legge

Proprio il PNRR rafforza poi, per il Parlamento e per le altre assemblee legislative, una sfida più generale che in verità preesiste al Piano e che il Rapporto ben ricorda: quella, lo ha già ricordato il presidente Rosato, della conoscenza. Occorre potenziare le forme di dialogo tra società civile e Parlamento, sia con riferimento alle competenze tecniche, che devono poter far arrivare nelle aule parlamentari le loro conoscenze, sia con riferimento – e qui richiamo il tema della “spid democracy” – alle diverse domande di partecipazione che emergono. Il Parlamento deve saper usare, piuttosto che subire, le innovazioni tecnologiche. Anche a questo proposito, non siamo all’anno zero: il dibattito sulla possibilità di voto a distanza durante la pandemia non ha condotto al risultato che alcuni di noi speravano però ha portato ad innovazioni importanti, in particolare la possibilità di svolgere da remoto tutte le attività conoscitive. L’ulteriore passo potrebbe essere quello di incentivare le consultazioni pubbliche on line. Questo per quel che riguarda i “mezzi” con cui svolgere queste attività.

Sul “carattere” da far assumere poi a questa attività ricordo i due recenti ordini del giorno approvati al bilancio interno della Camera che hanno spinto i servizi di documentazione ad avviare sperimentazioni di valutazione delle politiche pubbliche, con riferimento al perseguimento degli obiettivi dell’agenda 2030 e all’analisi dell’impatto di genere.

In questo quadro il PNRR impone uno sforzo ulteriore: in sede di conversione del decreto-legge n. 77 del 2021 un emendamento a mia prima firma ha introdotto consistenti obblighi di informazione al Parlamento sull’attuazione del Piano. È necessario che su questo si innesti un profondo monitoraggio, che sappia sfruttare anche la tecnologia digitale e che in buona parte gli organi parlamentari delle due Camere potrebbero svolgere anche congiuntamente. D’altra parte uno sforzo simile è stato sollecitato nei mesi scorsi anche da un attento studioso di questi temi come Andrea Manzella.

Ultimo ma non ultimo, il tema dei rapporti tra i diversi livelli di governo territoriale. Credo che gli altri oratori si soffermeranno su questo aspetto. Anche a questo proposito, il quadro offerto dal Rapporto è in chiaroscuro: anche le

assemblee legislative regionali hanno saputo reagire alla pandemia come dimostra il dato in aumento della produzione legislativa regionale. È però una legislazione che continua a scontare delle difficoltà: interviene prevalentemente su temi di competenza concorrente e meno sulla competenza residuale, come avvertendo la difficoltà di una precisa definizione di quest'ultimo ambito. Al tempo stesso, l'esperienza della pandemia ha confermato le potenzialità dell'approccio "cooperativo" tra i diversi livelli rispetto a quello della rigida separazione di competenze. Credo che sia una tendenza da assecondare e per questo sostengo la proposta di costituzionalizzazione del sistema delle conferenze. Rimane però l'enorme problema di come coinvolgere i consigli regionali in questa dinamica, credo che debba essere individuato un idoneo meccanismo istituzionale, ad esempio imperniato sulla Commissione parlamentare per le questioni regionali, che potrebbe fare da contrappeso rispetto alle conferenze "costituzionalizzate".

Il Rapporto contiene insomma molti elementi di riflessione non solo per l'incontro odierno ma anche per l'attività delle nostre assemblee nei prossimi giorni. Questo è poi particolarmente vero per il Comitato per la legislazione che ho l'onore di presiedere. Permettetemi quindi di concludere richiamando come questa presentazione avvenga a pochi giorni dalla conclusione, il prossimo 6 novembre, del mio mandato e con la presenza sia del mio successore, il collega Butti, sia del mio predecessore, la collega Tomasi. A conferma della continuità istituzionale e del carattere bipartisan dell'attività del Comitato. Che forse, nell'ambito della revisione dei Regolamenti, meriterebbe di essere trasformato in organismo bicamerale per rendere più tempestivo ed efficace il suo funzionamento, fermo restando che la Commissione Affari Costituzionali del Senato in questa fase ne è stata, per quanto possibile, un equivalente funzionale. Importante è stata anche la collaborazione col Presidente della Commissione Bilancio Melilli.

Alla fine del mandato voglio ringraziare in particolare gli uffici che supportano il Comitato, che nella rapida turnazione delle Presidenze, garantiscono memoria, continuità ed efficacia e che ci hanno supportato in questa estensione di fatto dei poteri che si è realizzata, sulla scia di alcuni precedenti delle scorse legislature, col passaggio dai soli pareri alla presentazione comune di ordini del giorno, emendamenti e proposte. Oltre alle iniziative prese sulla trasparenza dei decreti attuativi nell'attuazione delle riforme. Abbiamo praticato oltre che teorizzato l'ottimismo della volontà riformatrice e credo che continueremo a farlo con analogo spirito fino alla fine di questa difficile legislatura.