

La lettera del Presidente Mattarella del 23 luglio 2021 tra prassi parlamentare, riforme dei Regolamenti parlamentari e PNRR

GUGLIELMO TOZZI*

Sommario: 1. Premessa. – 2. La lettera del 23 luglio 2021 e i profili critici della decretazione d’urgenza. – 3. La lettera del Presidente Mattarella: quali effetti? – 4. Le proposte di modifica ai Regolamenti di Camera e Senato: una risposta ai rilievi presidenziali? – 5. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 12 febbraio 2022

Suggerimento di citazione

G. TOZZI, *La lettera del Presidente Mattarella del 23 luglio 2021 tra prassi parlamentare, riforme dei Regolamenti parlamentari e PNRR*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Dottore magistrale in Scienze politiche e governo nella Libera università internazionale degli studi sociali “Guido Carli” di Roma. Indirizzo mail: gtozzi@luiss.it.

1. Premessa

Il 23 luglio 2021 il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha inviato, contestualmente alla promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 25 maggio 2021, n. 73 (recante *Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*), una lettera ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio nella quale ha evidenziato *profili critici* circa le modalità di esercizio della decretazione d'urgenza.

A conclusione del settennato presidenziale, si analizzano qui, dopo una breve disamina dei tratti essenziali della missiva, gli effetti prodotti sul procedimento di conversione dei decreti-legge, approfondendo la prassi parlamentare successiva alla pubblicazione della lettera. Ci si concentra, infine, sulle misure che potrebbero essere recepite nelle modifiche ai Regolamenti di Camera e Senato per dare seguito alle indicazioni del Capo dello Stato, particolarmente rilevanti in vista dell'attuazione del PNRR.

2. La lettera del 23 luglio 2021 e i profili critici della decretazione d'urgenza

Nel caso in esame, il Presidente Mattarella ha sottolineato come tra le modifiche introdotte in sede di conversione ve ne fossero «alcune che - alla luce del disposto costituzionale [...] - sollevano perplessità in quanto perseguono finalità di sostegno non riconducibili all'esigenza di contrastare l'epidemia e fronteggiare l'emergenza, pur intesa in senso ampio, ovvero appaiono del tutto estranee, per finalità e materia, all'oggetto del provvedimento»¹.

Nello specifico, vengono citati articoli aggiuntivi estranei al contenuto proprio del decreto, come l'art. 7-ter, in materia di recupero, riconversione funzionale e valorizzazione di beni demaniali ad uso militare situati all'interno di parchi nazionali o l'art. 63-bis, in materia di convenzioni accessorie al rilascio dei permessi di costruire concernenti la realizzazione di nuovi edifici residenziali. Al contempo, vengono evidenziate anche disposizioni contenute in specifici commi aggiuntivi, come il comma 13-quater dell'articolo 10, che interviene sui termini per l'applicazione delle disposizioni recate dai decreti legislativi di riforma dello sport.

Proseguendo l'esame della missiva del 23 luglio 2021, si osserva come il Presidente Mattarella, rifacendosi agli interventi del Comitato per la legislazione in materia di decreti-legge, inviti il Governo e il Parlamento, ad evitare «la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei».

¹ Lettera del Presidente Mattarella, 23 luglio 2021.

Le preoccupazioni del Presidente sono accentuate dalla straordinarietà del periodo storico, caratterizzato dalla pandemia, durante il quale sono stati adottati sessantacinque decreti-legge², alcuni dei quali presentavano un contenuto estremamente eterogeneo *ab origine*, notevolmente ampliato in fase emendativa³.

Il periodo pandemico ha altresì esacerbato una prassi assai controversa: la sovrapposizione di fonti normative derivanti dall'abrogazione o dalla modifica, attuata tramite decreti-legge, di disposizioni contenute in altri provvedimenti d'urgenza in corso di conversione⁴. L'incertezza normativa che ne discende è stata stigmatizzata con chiarezza nella lettera del Presidente Mattarella. Si evidenzia inoltre un elemento patologico dovuto all'abuso degli atti aventi forza di legge ex art. 77, ovvero la «confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza». Nella missiva si sottolinea come un'eventuale confluenza «dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare». Altro elemento critico, infine, è rappresentato dalla presentazione di maxi-emendamenti sui quali porre la questione di fiducia. Le distorsioni procedurali fin qui evidenziate sono state altresì confermate nel rapporto sulla legislazione 2021⁵.

Alla luce di quanto finora descritto, il Capo dello Stato invita il Governo e Parlamento a «riconsiderare le modalità di esercizio della decretazione d'urgenza, con l'intento di ovviare ai profili critici da tempo ampiamente evidenziati dalla Corte costituzionale».

La missiva si conclude con un monito, nel quale il Presidente minaccia un possibile utilizzo delle facoltà riservategli dall'art. 74 della Costituzione, «anche tenendo conto che il rinvio alle Camere di un disegno di legge di conversione porrebbe in termini del tutto peculiari – alla luce della stessa giurisprudenza della Corte costituzionale – il tema dell'esercizio del potere di reiterazione».

3. La lettera del Presidente Mattarella: quali effetti?

Nel settembre 2020 il Presidente Mattarella aveva inviato una lettera ai Presidenti di Camera e Senato ed al Presidente del Consiglio, invitandoli ad evitare

² Dal febbraio 2020 al luglio 2021.

³ Sul punto E. BORGHETTO, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica*, in *Il Filangieri Quaderno 2020*, Jovene, Napoli, 2020, pp. 13-27; CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI, *La legislazione tra Stato, regioni e Unione Europea. Rapporto 2019-2020*, Camera dei deputati, Roma, 2020, p. 11.

⁴ 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, pp. 653-655.

⁵ CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI, *La legislazione tra Stato, regioni e Unione Europea. Rapporto 2021*, Camera dei deputati, Roma, 2021, pp. 15-16.

l'approvazione di norme palesemente eterogenee rispetto all'oggetto e alle finalità dei provvedimenti d'urgenza⁶. Come dimostrato dalla prassi, tuttavia, le indicazioni del Presidente non sono state rispettate. È dunque interessante analizzare se la missiva del 23 luglio 2021 abbia prodotto, almeno nei primi mesi successivi alla sua pubblicazione, un qualche effetto sulle modalità d'esercizio della decretazione d'urgenza⁷.

Seguendo un criterio cronologico, ci si concentrerà primariamente su quei provvedimenti approvati in via definitiva successivamente alla lettera del 23 luglio 2021, ma il cui esame in prima lettura si è concluso anteriormente o a ridosso di tale data. In premessa, si noti come tutti provvedimenti di seguito analizzati sono stati approvati definitivamente nel testo votato dalla prima Camera a cui sono stati inviati.

Il primo provvedimento emergenziale approvato dalle Camere dopo la lettera del Presidente Mattarella è stato il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (convertito con legge 29 luglio 2021, n. 108) recante *Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*. Esso è stato inviato in prima lettura alla Camera ed assegnato, in sede referente, alle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici). Nel corso della seduta del 29 giugno 2021 il Presidente Brescia (M5S) ha ricordato come la giurisprudenza costituzionale (specificatamente la sent. 147/2019), il regolamento della Camera ed «alcuni richiami del Presidente della Repubblica» impongano uno stringente vaglio di ammissibilità degli emendamenti⁸. Già prima dell'invio della seconda lettera del Presidente Mattarella era dunque assai evidente l'importanza di un corretto vaglio di ammissibilità. Nel caso di specie sono stati dichiarati inammissibili per estraneità di materia oltre il 10% dei 2800 emendamenti presentati. Cionondimeno, in sede di conversione sono stati inseriti articoli aggiuntivi apparentemente estranei al contenuto proprio del decreto come l'articolo 39-bis recante *Ulteriore proroga del termine per la raccolta di sottoscrizioni a fini referendari*, l'articolo 39-ter recante *Semplificazione della richiesta di occupazione del suolo pubblico per attività politica*⁹. L'esame in prima

⁶ Lettera del Presidente del 11/09/2020, disponibile all'indirizzo www.quirinale.it.

⁷ Sono stati considerati i decreti approvati tra il 23/07/2021 e il 31/12/2021.

⁸ Resoconto seduta del 29 giugno 2021 delle Commissioni riunite I e VIII della Camera

⁹ Tali disposizioni non appaiono coerenti neppure con la finalità unitaria del provvedimento che, come evidenziato dal Comitato per la legislazione nel parere espresso sul decreto in questione (A.C. 3146), era riconducibile alla semplificazione delle procedure connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e al Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC).

lettura è terminato il 23 luglio 2021, giorno dell'invio della lettera presidenziale e, anche in considerazione dell'imminente scadenza dei termini per la conversione, il Senato non ha espunto tali norme.

Il secondo decreto-legge convertito dopo la lettera del Presidente Mattarella è stato il decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79 recante *Misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori*, inviato primariamente al Senato ed assegnato in sede referente alla Commissione 11° (Lavoro pubblico, privato e previdenza sociale). Sono stati presentati un numero esiguo di emendamenti e solo un emendamento è risultato improponibile.

Contestualmente all'esame del decreto-legge n. 79/2021, al Senato è stato assegnato anche il decreto-legge n. 80 del 9 giugno 2021, recante *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*. Il provvedimento è stato esaminato in sede referente dalle commissioni riunite 1° Affari costituzionali e 2° Giustizia. Stante la maggiore portata del decreto, sono stati presentati 437 emendamenti, di cui oltre centoventi dichiarati improponibili per estraneità di materia. Si è inoltre assistito alla confluenza di un altro decreto-legge, il n. 92 /2021 recante *Misure urgenti per il rafforzamento del Ministero della transizione ecologica e in materia di sport*, all'interno del provvedimento esaminato, attuata attraverso un emendamento governativo. Tale prassi, come evidenziato in precedenza, è stata stigmatizzata apertamente dal Presidente Mattarella. L'approvazione dell'emendamento è avvenuta successivamente alla pubblicazione della lettera (seduta del 28 luglio 2021). Sebbene ci fossero i tempi tecnici per esaminare separatamente il decreto confluito, il Governo ha deciso di non ritirare la propria proposta di modifica.

Il decreto-legge 14 giugno 2021, n. 82, recante *Disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale* non presenta invece criticità circa l'inserimento di norme eterogenee.

Passando all'analisi dei provvedimenti approvati in prima lettura successivamente all'invio della lettera, si nota come gli stessi abbiano solo parzialmente rispettato le indicazioni del Presidente.

Il primo di essi è il decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, recante *Misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro*» assegnato alle Commissioni referenti 8° Ambiente e 11° Lavoro del Senato (over era stato assegnato per l'esame in prima lettura). In questo caso sono stati presentati ottantotto emendamenti, ventuno dei quali dichiarati inammissibili per estraneità di materia. Come riscontrato dal Comitato per la Legislazione¹⁰, il testo, così come approvato

¹⁰ Parere Comitato per la Legislazione 8 settembre 2021, in A.C. 3257-A.

dal Senato risultava «riconducibile a due ben distinte finalità, da un lato, l'adozione di misure di tutela della laguna di Venezia, dall'altro, la previsione di disposizioni in materia di tutela del lavoro e delle imprese in crisi». Non si ravvisano pertanto profili di disomogeneità delle norme introdotte.

Anche il decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, recante *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche*, non presenta norme palesemente estranee con il contenuto originario o alle finalità del provvedimento¹¹.

Il primo decreto a non recepire le indicazioni presidenziali è stato il decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111 recante *Misure urgenti per l'esercizio in sicurezza delle attività scolastiche, universitarie, sociali e in materia di trasporti*. Nel corso dell'esame in commissione referente (XII Affari sociali), il Governo ha infatti presentato un emendamento (1.500) volto a far confluire nel decreto in esame le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 122 del 2021. Le proposte emendative presentate sono state 269, 28 delle quali dichiarate inammissibili per estraneità di materia.

I successivi tre decreti esaminati non presentano profili problematici relativi all'inserimento di norme eterogenee o alla confluenza di altri provvedimenti d'urgenza. Si tratta del decreto-legge 17 agosto 2021, n. 117, recante *Disposizioni urgenti concernenti modalità operative precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali dell'anno 2021*, 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* ed del decreto-legge 8 settembre 2021, n. 120 recante *Disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile*.

Il decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, recante *Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali*, necessita, al contrario, di un approfondimento. Il testo era riconducibile alla *ratio unitaria della promozione di interventi per le infrastrutture, anche con riferimento alla mobilità sostenibile e alla sicurezza*¹². Nel corso dell'esame in sede referente presso le Commissioni IX e VIII sono state presentate oltre 760 proposte emendative, di cui 110 dichiarate inammissibili per estraneità di materia. In sede di conversione sono state apportate alcune modifiche, come quelle relative al divieto di

¹¹ Come evidenziato dal Comitato per la Legislazione nel parere del 3 agosto (in A.C. 3223-A) le finalità del provvedimento erano riconducibili alla necessità di prorogare e adeguare il quadro normativo delle misure di contenimento dell'epidemia in corso.

¹² Comitato per la legislazione 22 settembre 2021, in A.C. 3278-A.

pubblicità, apparentemente estranee al contenuto proprio del decreto e alla sua finalità.

Anche il decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127, recante *Misure urgenti per assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde COVID-19 e il rafforzamento del sistema di screening*, offre spunti di riflessione. Il provvedimento è stato trasmesso al Senato. Nel corso dell'esame in Commissione referente (1° Affari costituzionali) sono stati presentati 195 emendamenti, di cui 12 inizialmente dichiarati improponibili per estraneità di materia. Il Governo ha presentato l'emendamento 3.0.1000 volto a far confluire nel provvedimento le previsioni normative contenute nel decreto-legge n. 139 del 2021, recante *Disposizioni urgenti per l'accesso alle attività culturali, sportive e ricreative, nonché per l'organizzazione di pubbliche amministrazioni e in materia di protezione dei dati personali*. Tale emendamento, tuttavia, è stato ritirato dall'Esecutivo che, in accordo con la Commissione, ha preferito consentire l'esame autonomo del secondo decreto. Il relatore Augussori, tuttavia, ha chiesto di poter far propria la proposta emendativa, proponendo una sua riformulazione. Il Presidente Parrini ha osservato come un emendamento governativo volto a far confluire un decreto-legge successivo all'interno di un altro decreto-legge in corso di conversione non potesse essere assimilato ad un emendamento ordinario. Come specificato dalla Presidenza, l'emendamento di trasfusione, infatti, pur non essendo necessariamente a iniziativa riservata, è ammesso all'esame - sempre che superi positivamente il vaglio di proponibilità per materia - solo sul presupposto che l'esame delle disposizioni del secondo decreto venga traslato ed effettuato esclusivamente nell'ambito della trattazione del primo¹³. Nel caso in esame, tuttavia, la Commissione aveva acconsentito all'esame separato dei due decreti ed un eventuale ammissibilità dell'emendamento del Sen. Augussori avrebbe violato il principio generale ne bis in idem. Conseguenzialmente, la proposta di modifica è stata dichiarata inammissibile. Quanto alle norme inserite in sede di conversione, esse appaiono coerenti con gli obiettivi del decreto.

Come anticipato, il decreto-legge 139/2021, recante *Disposizioni urgenti per l'accesso alle attività culturali, sportive e ricreative, nonché per l'organizzazione di pubbliche amministrazioni e in materia di protezione dei dati personali*, ha seguito un iter autonomo. In sede di conversione sono state introdotte disposizioni apparentemente estranee al contenuto proprio del provvedimento, come l'articolo 1-bis in materia di esclusione dall'obbligo di biglietto nominativo per manifestazioni carnevalesche, corsi mascherati, rievocazioni storiche e giostre¹⁴.

¹³ Resoconto stenografico del 26 ottobre 2021 della 1° Commissione Affari costituzionali.

¹⁴ Parere del Comitato per la legislazione 24 novembre 2021, in A.C. 3374-A.

Anche il decreto-legge 27 settembre 2021, n. 130 recante *Misure urgenti per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale* presenta profili critici. Il provvedimento è stato trasmesso al Senato per l'esame in prima lettura ed assegnato in sede referente alla 10° Commissione Trasporti. Nel corso della trattazione in Commissione, sono stati presentati e 47 emendamenti. La Presidenza ha dichiarato improponibili due emendamenti e ha chiesto la riformulazione di dieci proposte emendative al fine di poterli dichiarare ammissibili, avvenuta per nove di esse. Il Comitato per la legislazione ha evidenziato la possibile estraneità di alcune norme introdotte in sede di conversione al Senato, tra cui l'articolo 3-bis recante *Disposizioni finanziarie sulle scuole italiane all'estero*¹⁵.

Il decreto-legge 30 settembre 2021, n. 132, recante *Misure urgenti in materia di giustizia e di difesa, nonché proroghe in tema di referendum, assegno temporaneo e IRAP* è stato inviato preliminarmente alla Camera ed assegnato, per l'esame in sede referente alla Commissione I affari costituzionali. In Commissione, sono stati presentati 49 emendamenti, 10 dei quali dichiarati inammissibili per estraneità di materia. Come evidenziato dal Comitato per la Legislazione, la ratio unitaria pur non essendo richiamata nel preambolo del provvedimento, era sostanzialmente la proroga di alcuni termini legislativi, nonché la necessità di «incidere in situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale¹⁶». Conseguentemente, alcune disposizioni contenute *ab origine* dal provvedimento non sembrano essere riconducibili a queste finalità: si pensi, ad esempio l'articolo 1 (*Disposizioni in materia di acquisizione dei dati di traffico telefonico e telematico per fini di indagine penale*) e all'articolo 2 (*Disposizioni in materia di procedura di nomina del Capo di stato maggiore della difesa*). Anche le modifiche apportate in sede di conversione ai citati articoli appaiono egualmente eterogenee rispetto all'obiettivo del decreto.

Gli ultimi due decreti-legge esaminati dal Parlamento sono accumulati dalla notevole ampiezza del proprio contenuto. Si tratta del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, recante *Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili* e del Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*.

Il decreto 146/2021 è stato inviato preliminarmente al Senato, ove è stato assegnato in sede referente alle Commissioni riunite 6° Finanze e 11° lavoro. Dei 900 emendamenti presentati, oltre 90 sono stati dichiarati improponibili per estraneità di materia. Come ricordato dal Comitato per la Legislazione, la Corte

¹⁵ Parere del Comitato per la legislazione 17 novembre 2021, in A.C. 3366-A.

¹⁶ Parere del Comitato per la legislazione 13 ottobre 2021 in A.C. 3298-A.

costituzionale si è espressa criticamente circa la possibilità di ricorrere alla materia finanziaria come ratio unitaria di un decreto-legge, in quanto ogni intervento normativo potrebbe avere *profili che interagiscono anche con aspetti di natura finanziaria*¹⁷. Stante l'ampia portata delle finalità del provvedimento, risulta assai arduo identificare norme palesemente estranee al contenuto proprio del decreto.

Il decreto 152/2021 è stato esaminato in prima lettura dalla Camera dei deputati. Si tratta del Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*, assegnato in sede referente alla V commissione Bilancio. Come ricordato dal Presidente Melilli, le finalità del provvedimento erano: definire misure volte a garantire la tempestiva attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza coerentemente con il relativo cronoprogramma di tale Piano; semplificare e accelerare le procedure, incluse quelle di spesa, strumentali all'attuazione del predetto Piano, nonché adottare misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari degli interventi; introdurre apposite e più incisive misure in tema di sistema di prevenzione antimafia, coesione territoriale, gestioni commissariali, organizzazione della giustizia, sostegno alle imprese agricole e agli organismi sportivi¹⁸. Oltre il 25% degli emendamenti presentati sono stati dichiarati inammissibili per estraneità di materia. In sede di conversione sono state approvate numerose proposte di modifica, tanto che il provvedimento trasmesso al Senato risultava composto da 96 articoli (inizialmente il testo conteneva 51 articoli). Stante la vasta portata delle finalità del decreto, le norme introdotte sembrano coerenti con gli obiettivi del provvedimento.

Si noti, in conclusione, che l'approvazione in Aula dei provvedimenti esaminati è avvenuta, in nove casi su diciassette, mediante il ricorso all'istituto della questione di fiducia.

La prassi successiva alla promulgazione del Presidente Mattarella dimostra come i rilievi in essa contenuti non siano stati recepiti integralmente dal Governo e dal Parlamento. Si è infatti assistito all'adozione di decreti aventi oggetti e finalità eterogenei e all'approvazione di emendamenti apparentemente estranei al contenuto e alla finalità dei provvedimenti trasmessi. È dunque necessario trovare strumenti per arginare le attuali *modalità di esercizio della decretazione d'urgenza*.

¹⁷ Sent. n. 247/2019.

¹⁸ Resoconto stenografico della seduta del 22/11/2021 della Commissione V Bilancio della Camera.

4. Le proposte di modifica ai Regolamenti di Camera e Senato: una risposta ai rilievi presidenziali

Appare dunque ragionevole cogliere la *finestra d'opportunità*¹⁹ data dalle riforme dei Regolamenti parlamentari, attualmente in esame presso i due rami del Parlamento, volte a adeguare i Regolamenti stessi alla riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari (approvata con l. cost. n. 1/2021).

Alcune delle proposte presentate – come quella del Sen. Calderoli (Doc. II n. 6) o la proposta dell'On. Baldelli (doc. II n. 19) - si limitano a modificare la composizione delle commissioni e i quorum al fine di rendere operative le Camere²⁰. Altre invece introducono modifiche agli articoli vertenti sul procedimento legislativo che potrebbero arginare l'attuale prassi in materia di decretazione d'urgenza. In particolare, la riforma proposta dall'On. Giorgis prevede l'istituzione di un procedimento legislativo con tempi certi per progetti di cui sia dichiarata l'urgenza ai sensi dell'articolo 69 del regolamento²¹, per i quali è previsto «un termine per la deliberazione finale dell'Assemblea, non superiore a quaranta giorni dalla dichiarazione d'urgenza»²². La creazione di corsie preferenziali per atti di interesse del Governo, in passato evocata dalla dottrina²³ e già suggerita in proposte di modifica regolamentari²⁴, troverebbe dunque attuazione. Nel testo proposto è altresì modificato l'art. 89 Reg., con il chiaro intento di superare la prassi dei maxiemendamenti, dotando il Presidente di Assemblea della facoltà di dichiarare irricevibili «gli emendamenti interamente sostitutivi di un articolo e contestualmente soppressivi di altri, nonché quelli volti

¹⁹ N. LUPO, *Il parlamento nell'emergenza pandemica, tra il rischio di auto-emarginazione e finestra d'opportunità*, *Il parlamento nell'emergenza pandemica*, in *Il Filangieri Quaderno 2020*, Jovene, Napoli, 2020.

²⁰ G. SANTINI, *La proposta di modificazione al regolamento della Camera dei deputati doc. II n. 19: un adeguamento dei quorum "politicamente neutro"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021.

²¹ Ai sensi dell'articolo 69, i soggetti titolati a chiedere la dichiarazione d'urgenza di un progetto sono il Governo, un presidente di Gruppo o dieci deputati.

²² Art. 69-bis proposte di modifica A.C. doc. II, n. 22 dell'On. Giorgis e altri.

²³ 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 e questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Cedam, Padova, 2010, pag. 41-45; A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Crisi della legislazione: riorganizzazione parziale del procedimento legislativo o codificazione ordinaria ex post?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021

²⁴ Proposta di modifica A.C. doc. II, n. 20 dell'On. Ceccanti.

a modificare uno o più articoli senza che fra le modifiche proposte sussista una evidente consequenzialità logico-normativa»²⁵.

Benché la proposta dell'On. Giorgis rappresenti un *passo in avanti* rispetto alle altre proposte di modifica²⁶, non vi sono tuttavia ulteriori disposizioni volte a contrastare l'inserimento di norme eterogenee rispetto ai contenuti del decreto-legge. Vero è che il regolamento della Camera prevede, all'art. 96-bis, comma 7, l'inammissibilità degli emendamenti che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge, ma la prassi dimostra come tale disposizione sia sovente disattesa.

Come noto, nel regolamento del Senato non vi sono previsioni circa la stretta attinenza degli emendamenti presentati al decreto-legge. È dunque lecito attendersi un'armonizzazione dei Regolamenti delle due Camere in tal senso. Tra le proposte di modifica attualmente presentate, si segnala la proposta del Sen. Zanda (PD), che prova a contrastare la prassi dei maxi-emendamenti e, in parte, dell'eterogeneità delle leggi di conversione. Quanto al primo profilo, si prevede la facoltà per il Presidente di dichiarare «inammissibili gli emendamenti la cui formulazione comporta la violazione, la mancata applicazione o l'elusione del principio per cui i disegni di legge sono approvati articolo per articolo»²⁷, chiedendo, eventualmente, il parere del Comitato per la normazione.

Il contrasto all'eterogeneità dei decreti-legge non passa invece da un irrigidimento dell'ammissibilità degli emendamenti ma nell'istituzione, analogamente a quanto proposto dall'On. Giorgis, di un nuovo procedimento legislativo abbreviato per i progetti di legge particolarmente rilevanti per il Governo, una corsia preferenziale che potrebbe coinvolgere anche le proposte di iniziativa parlamentare²⁸, prevedendo che i disegni di legge vengano messi in votazione entro sessanta giorni dalla richiesta. A conclusione del termine «il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale». Come esplicitato nell'introduzione della proposta di modifica il nuovo strumento, ad avviso del proponente, dovrebbe arginare il ricorso al decreto-legge e, in particolare, di ridurre il rischio di *provvedimenti d'urgenza a contenuto eterogeneo*. La proposta di modifica avanzata dai Senn. Perilli (M5S) ed altri, al contrario, prevede un termine perentorio delle votazioni per le iniziative legislative di iniziativa

²⁵ Art. 89, proposte di modifica A.C. doc. II, n. 22 dell'On. Giorgis e altri.

²⁶ Sul punto G. PICCIRILLI, *La proposta PD di modifica del regolamento della Camera. Un netto passo avanti nel dibattito sulle riforme regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021.

²⁷ Art. 16, A.S. doc II n. 7, XVIII legislatura.

²⁸ M. CECILI, *Il Senato dopo il taglio dei parlamentari: la proposta Zanda, tra meri aggiustamenti e innovazioni rilevanti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2021.

parlamentare sulle quali è dichiarata l'urgenza²⁹. Tale soluzione, per quanto volta a garantire centralità al Parlamento, non si presta ad incidere sull'utilizzo dei decreti-legge in quanto non offrirebbe al Governo garanzie circa l'approvazione di proprie proposte legislative. I Senatori firmatari della proposta suggeriscono altresì l'eliminazione della previsione in base alla quale gli emendamenti presentati in sede di conversione, e approvati in Commissione, devono essere nuovamente sottoposti al vaglio dell'Assemblea, riducendo così il ricorso ai maxi-emendamenti.

Le citate proposte di modifica regolamentare, se ben coordinate, potrebbero dunque rappresentare elementi di novità capaci di ridurre il ricorso alla decretazione d'urgenza e la prassi dei maxi-emendamenti.

Sebbene i Presidenti delle Camere abbiano ipotizzato una chiusura dell'esame delle norme regolamentari entro il mese di gennaio 2022³⁰, non ci sono certezze sugli effettivi tempi necessari per giungere all'approvazione di una riforma organica dei Regolamenti - che potrebbe in ogni caso richiedere un *periodo di assestamento e di adattamento*³¹- né sull'inserimento delle disposizioni sopraelencate nei testi approvati.

È necessario considerare che, indipendentemente dalle disposizioni dei nuovi Regolamenti, il Parlamento sarà chiamato a adottare numerose riforme legate al Piano Nazionale di Riforma e Resilienza (PNRR). Come ricordato dal Presidente Draghi in occasione della presentazione del Piano ai due rami del Parlamento, le riforme strutturali avranno infatti un ruolo decisivo³².

Molte di esse saranno attuate, nelle previsioni del Governo, con legge ordinaria o mediante delega legislativa. Per capire la loro portata basti citare i seguenti ambiti d'intervento: incentivi alle imprese del meridione, concorrenza, potenziamento della tax compliance, riforme delle lauree abilitanti e degli Istituti tecnici professionali, prevenzione sanitaria³³. Si noti come il tempo di approvazione dei disegni di legge di iniziativa governativa sia stato storicamente rilevante: 247 giorni nella XVI legislatura; 232, 5 giorni nella XVII e 259 giorni nella XVIII³⁴. I dati citati, che non tengono conto in ogni caso conto della successiva fase attuativa da realizzare con eventuali atti governativi/ministeriali,

²⁹ A.S. doc II n. 11, XVIII legislatura.

³⁰ G. PICCIRILLI, F. FABRIZZI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *federalismi.it*, 29, 2020.

³¹ L. BARTOLUCCI, *Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next Generation EU*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 2021.

³² Resoconto stenografico Camera dei deputati e Senato del 27 aprile 2021;

³³ Dossier "Il piano nazionale di ripresa e resilienza", Centro studi della Camera, Roma, 27 maggio 2021

³⁴ A. MALASCHINI, M. PANDOLFELLI, *Crisi della legislazione*, cit.

dimostrano come, anche in considerazione dell'importanza del fattore temporale nella realizzazione delle riforme connesse al PNRR, il rischio di inserire le riforme all'interno di decreti-legge eterogenei potrebbe rivelarsi assai concreto.

Qualora non venissero adottate misure regolamentari immediatamente applicabili, il Parlamento avrebbe due possibilità: procedere con le attuali modalità di esercizio della funzione legislativa o individuare, nella prassi e nelle pieghe dei Regolamenti, espedienti per riaffermare la propria centralità nel processo decisionale.

In primo luogo, tenendo in considerazione la riforma regolamentare del Senato (2017), si potrebbe immaginare una rivitalizzazione del ruolo delle Commissioni in sede redigente. Tale ipotesi risulta quanto più attuabile per l'approvazione di disegni di legge ordinaria per i quali, a differenza delle leggi di conversione dei decreti-legge³⁵, non è prevista la necessaria assegnazione in sede referente. Inoltre, secondo quanto previsto dal Regolamento del Senato, qualora un decimo dei componenti dell'Assemblea (o un quinto della Commissione) decidessero di chiedere la remissione in sede referente, sarebbero garantiti tempi certi per l'esame³⁶. L'esame decentrato dei provvedimenti avrebbe dunque il vantaggio di abbreviare i tempi tecnici dell'Assemblea, senza tuttavia implicare una totale menomazione del dibattito e della facoltà di esprimersi su porzioni di testo³⁷.

Si noti, tuttavia, che ai sensi dell'art. 35, comma 1, reg. Senato l'assegnazione in sede redigente non potrebbe avvenire per i progetti di legge collegati al bilancio.

Al fine di snellire l'esame dei provvedimenti, potrebbe risultare utile riproporre, *mutatis mutandis*, un istituto già applicato in seno alla Parlamento europeo: l'approvazione, laddove possibile, di emendamenti di compromesso (ex. Artt. 170 e 174 Reg.). In base al Regolamento del PE, questa tipologia di emendamenti gode di un regime particolare³⁸. In primo luogo, infatti, le proposte emendative di compromesso possono essere presentate anche dopo il termine

³⁵ Art. 96-bis, comma 1, Reg. Camera; art. 78, commi 5 e 6, del regolamento del Senato

³⁶ A. FIORENTINO, *La "scoperta" dei procedimenti legislativi semi-decentrati: la nuova disciplina della sede redigente al Senato e l'introduzione della procédure de législation en commission in Francia*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, 1, 2020.

³⁷ N. LUPO, *Audizione resa il 5 novembre 2020 presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato nella prima seduta dedicata all'affare assegnato n. 588, "Sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata": Come evitare l'auto-emarginazione del Parlamento nell'emergenza attuale*, in *Rivista AIC*, 6, 2020.

³⁸ Ai sensi dell'art. 170 Reg. Parlamento europeo, tale regime si estende, *mutatis mutandis*, all'esame in Commissione.

stabilito in Aula e Commissione, possono modificare più articoli e non possono essere votati per parti separate. La loro ricevibilità è autorizzata dal Presidente dell'Aula previo consenso del Parlamento (o della commissione) in base a criteri generali elencati all'art. 170³⁹. Altro elemento caratterizzante è la votazione prioritaria rispetto agli altri emendamenti presentati (ex art. 174). La ratio sottesa agli emendamenti di compromesso risiede nel dotare il Parlamento di uno strumento utile a recepire gli accordi con il Consiglio, oltre a quelli tra i differenti gruppi.

Con riferimento all'esperienza italiana si osserva come un simile meccanismo sia stato applicato nel corso dell'esame del decreto-legge n. 73/2021, durante il quale i relatori hanno presentato delle riformulazioni che sintetizzavano emendamenti provenienti da più gruppi politici ma vertenti su identici macrotemi⁴⁰. Si potrebbe dunque parlare di una *riformulazione di compromesso* che ha permesso, con una sola votazione, di approvare decine di emendamenti. La scelta di non presentare un nuovo emendamento, come avviene in Parlamento europeo, ha permesso di evitare le presentazioni di sub-emendamenti che avrebbero potuto vanificare lo sforzo di sintesi ed allungare la discussione. Qualora si optasse per la presentazione di nuovi emendamenti, sarebbe necessario assicurare, tramite accordi politici, una ridotta attività sub-emendativa.

Nel caso in esame, inoltre, si è assistito – proprio come stabilito nel Regolamento del PE – ad un voto prioritario sulle proposte compromissorie.

Infine, un ulteriore elemento di differenza che sarebbe bene tenere in considerazione nel riproporre l'istituto dell'emendamento di compromesso è legato alla possibilità di modifica di più parti di testo. Tale facoltà è consentita nel Parlamento europeo, ma sarebbe auspicabile che le due Camere evitassero forme di aggiramento dei Regolamenti⁴¹, riformulando o presentando proposte di modifica puntuali.

³⁹ In base a quanto previsto dall'art. 170 gli emendamenti di compromesso: si riferiscono a parti del testo sulle quali sono stati presentati emendamenti prima del termine per la loro presentazione; sono presentati dai gruppi politici che rappresentano una maggioranza in Parlamento, dai presidenti o dai relatori delle commissioni interessate o dagli autori di altri emendamenti; comportano il ritiro di altri emendamenti sullo stesso punto.

⁴⁰ Si veda l'intervento, in apertura di seduta, del presidente della V Commissione Fabio Melilli, resoconto stenografico della seduta 8 luglio 2021 della Commissione Bilancio.

⁴¹ Un esempio di tale aggiramento è rappresentato dall'utilizzo estensivo del "*conseguentemente*". Sul punto G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, Padova, 2008, pp. 145-146.

Le proposte sopradescritte non richiedono stravolgimenti dei Regolamenti ma potrebbero garantire un esame puntuale e celere delle proposte di legge connesse al PNRR.

5. Conclusioni

La prassi parlamentare successiva alla promulgazione della lettera del 23 luglio dimostra come i rilievi del Presidente Mattarella non siano stati recepiti integralmente. Si è infatti assistito alla confluenza di decreti-legge in altri provvedimenti d'urgenza, alla presentazione di decreti dall'oggetto e dalle finalità eterogenee *ab origine* e all'introduzione di norme estranee al contenuto in sede di conversione.

Le riforme dei Regolamenti parlamentari potrebbero offrire soluzioni per contrastare la *problematica prassi* sopradescritta. In particolare, le proposte di modifica avanzate dall'On. Giorgis e dal Sen. Zanda istituiscono dei percorsi privilegiati e accelerati per i provvedimenti di maggior interesse per il Governo. Ciò potrebbe indurre l'Esecutivo a ricorrere a tale strumento piuttosto che a adottare decreti-legge. Al contempo, al fine di evitare la presentazione di *maxi-emendamenti*, le citate riforme prevedono la possibilità per i Presidenti di Assemblea di dichiarare irricevibili ***gli emendamenti interamente sostitutivi di un articolo e contestualmente soppressivi di altri, nonché quelli volti a modificare uno o più articoli senza che fra le modifiche proposte sussista una evidente consequenzialità logico-normativa***⁴² (alla Camera) e ***gli emendamenti che comportino la violazione, la mancata applicazione o l'elusione del principio per cui i disegni di legge sono approvati articolo per articolo (al Senato)***⁴³.

Il monito del Presidente Mattarella acquista maggior rilievo in vista dell'adozione dei provvedimenti collegati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, essenziali per la buona riuscita del piano stesso. Secondo il cronoprogramma del Governo, a partire dalla corrente legislatura verranno adottate riforme strutturali quali la riforma in materia di fiscalità, di istruzione e sanità. Le già citate riforme regolamentari, qualora approvate, richiederebbero un periodo di adattamento⁴⁴. Anche un'eventuale riforma della Costituzione richiederebbe notevoli tempi di approvazione. Per dar seguito alle indicazioni del Capo dello Stato, in vista dell'attuazione del PNRR, è dunque interessante evidenziare espedienti immediatamente applicabili, nelle more dell'adozione di auspicabili riforme costituzionali e regolamentari. A tal fine, applicando l'istituto

⁴² Art. 89, proposte di modifica A.C. doc. II, n. 22 dell'On. Giorgis e altri

⁴³ Art. 16, A.S. doc. II n. 7, del Sen. Zanda

⁴⁴ L. BARTOLUCCI, *Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next Generation EU*, cit.

dell'assegnazione in sede redigente, si potrebbe ridurre l'esame da parte dell'Assemblea, senza tuttavia vincolarla alle scelte della Commissione. Quanto all'esame degli emendamenti, qualora fossero presentate numerose proposte di modifica, è auspicabile la presentazione di *reformulazioni di compromesso* che possano sintetizzare la volontà politica dei commissari. Infine, per garantire l'approvazione di riforme omogenee, risulta assai importante un *accordo pattizio*⁴⁵ tra Governo e Parlamento al fine di evitare, per quanto possibile, la presentazione di decreti-legge connessi al Piano ed emendamenti volti ad estendere il contenuto originario dei provvedimenti.

In conclusione, l'attuazione del PNRR, oltre a contribuire al rilancio economico e sociale del Paese, potrebbe rappresentare una buona occasione per l'adozione di nuove prassi volte a ridurre i tempi d'esame dei progetti di legge, arginando la proliferazione dei decreti-legge.

⁴⁵ E. GRIGLIO, *La transizione dai maxi-emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione pattizia*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., pp. 85-96.