



Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR

di Luca Bartolucci

Lecturer Luiss School of Government

Policy Brief n. 47/2021

L'ambizione e la novità di Next Generation Eu, così come del PNRR nazionale a esso collegato, si evincono anche dallo sforzo legislativo necessario in un Paese come il nostro per sfruttare appieno le possibilità di tale misura europea. Infatti metodi e tecniche della legislazione, in Italia, non possono che essere investiti con forza da un simile passaggio. In questo Policy Brief, l'autore esamina in primo luogo come si atteggia sul punto l'attuale procedimento legislativo, in secondo luogo esamina cosa prevede in materia lo stesso PNRR. In conclusione, ragionando su possibili correzioni di rotta, si propone una via "pragmatica" per salvaguardare l'attuazione del PNRR, iniziare ad architettare procedimenti legislativi più ordinati e infine uscire progressivamente da alcune situazioni patologiche del procedimento legislativo.



L'Unione europea ha reagito alla crisi pandemica con una serie di misure economico-finanziarie, tra le quali la più rilevante è stata senza dubbio – anche per il suo valore “simbolico” – il Next Generation EU. Si tratta di un primo embrione di debito comune, di natura temporanea, col quale finanziare un'Unione più resiliente, moderna e sostenibile. È uno strumento che dovrebbe essere in grado di riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione, anche attraverso un vero e proprio cambiamento di paradigma: dal “vincolo esterno” quantitativo a un nuovo ‘indirizzo qualitativo’ per l'utilizzo delle risorse dell'Unione. La particolare attenzione all'impiego delle spese che verranno fatte a debito si esprime attraverso un rigoroso meccanismo di condizionalità tra risorse e riforme: le prime saranno erogate periodicamente, sulla base di un rigoroso controllo, da parte della Commissione, dello stato di avanzamento dei lavori, sia “fisici” (gli investimenti) sia giuridico-legislativi (le riforme).

I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza elaborati dagli Stati e approvati dall'UE si basano sulle Raccomandazioni Specifiche per Paese formulate negli anni passati, per affrontare tutti quei nodi che – in tempi normali – sono stati invece spesso ignorati (come dimostra, in Italia, lo scarso livello di attuazione delle stesse Raccomandazioni Specifiche). Il sistema istituzionale italiano dovrebbe pertanto riuscire a fare, in poco più di cinque anni, quello che non è riuscito a fare in alcuni decenni, grazie a questa “finestra di opportunità” e al rilevante incentivo economico che l'UE sta offrendo, attraverso il meccanismo di condizionalità tra finanziamenti e riforme.

Parlamento e Governo saranno pertanto impegnati, nei prossimi mesi (e anni), in un programma mai così ambizioso di riforma dell'ordinamento nel suo complesso. A tal fine, pare necessario interrogarsi sui metodi e sulle tecniche della legislazione per l'attuazione del PNRR. Per far questo, si devono prendere in considerazione almeno due ambiti: non solo cosa si prevede sul punto nel PNRR, ma anche il concreto atteggiarsi del procedimento legislativo attuale.

Quale discontinuità legislativa attendersi dal PNRR

Partendo da quest'ultimo punto, in primo luogo, si può notare come in questa prima fase di attuazione del PNRR si siano sostanzialmente replicate alcune prassi che già si erano sviluppate negli ultimi anni: ci si riferisce, in particolare, al frequente uso della decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia posta su maxi-emendamenti. Inoltre, sono proseguite alcune prassi sorte recentemente e consolidate durante l'emergenza pandemica, come il monocameralismo “alternato” (o “di fatto”) e i decreti-legge “matrioska” (o “minotauro”). D'altro canto, il ruolo predominante del Governo sembra essere in linea con lo strumento del PNRR: così come è avvenuto più volte negli ultimi decenni, il processo di integrazione europea spinge ora non solo verso un rafforzamento del Governo, ma anche – allo stesso tempo – della figura del Presidente del Consiglio, vero e proprio “garante” e “coordinatore” del PNRR (nonché del Ministero dell'Economia, il cui ruolo è stato rinforzato dalla partecipazione all'UE e sarà fondamentale anche nel PNRR).

In secondo luogo, invero, ci si può chiedere che cosa comporti il PNRR in termini di tecniche e metodi della legislazione. Nel Piano si pianifica un recupero, almeno “sulla carta”, di



una legislazione più ordinata, tramite gli strumenti della delegazione legislativa e delle leggi annuali. In particolare, per molte delle riforme previste, sono le leggi delega e i decreti legislativi i mezzi principali per delineare il quadro degli interventi normativi necessari per l'efficace esecuzione del Piano (in settori cruciali, quali – ad esempio – la riforma della giustizia e quello delle semplificazioni). Si tratta, peraltro, di una scelta in linea con quanto era stato auspicato anche in dottrina, vista la capacità di questi strumenti di coniugare un procedimento decisionale tutto sommato veloce, ma fondato su approfondite istruttorie.

Il PNRR mira a rivitalizzare anche lo strumento della legge annuale per il mercato e la concorrenza: si tratta di una legge a cadenza annuale, approvata una sola volta in undici anni e che si poteva considerare caduta in desuetudine fino all'intervento del Presidente del Consiglio Mario Draghi durante il discorso programmatico in Senato.

La rivitalizzazione di delegazione legislativa e leggi annuali può salutarsi positivamente, sia al fine di evitare incoerenze nella legislazione, sia poiché sembra che, in tal modo, il PNRR incoraggi a guardare nel medio-lungo periodo (anche facendo abbandonare, per simili riforme, la decretazione d'urgenza).

Dunque, il Next Generation EU impone una forte discontinuità, nei metodi oltre che nei contenuti dell'attività legislativa. Tuttavia, allo stesso tempo, pare innegabile che, in questa prima fase, tale discontinuità non sia stata registrata. Al contrario, le prassi in questione sembrano acuitizzate, anche per la rincorsa al raggiungimento degli obiettivi entro la fine dell'anno solare. Questo il quadro. Alcune prassi che sono effettivamente utilizzate nella quotidianità dei rapporti tra Parlamento e Governo e un ambizioso disegno contenuto nel PNRR. Ma quel disegno è realisticamente attuabile?

Il caso paradigmatico della legge sulla concorrenza

Se si pensa, ad esempio, all'ultima esperienza della legge annuale per la concorrenza, si intravede qualche rischio nell'aver inserito una legge di concorrenza all'anno nel PNRR. Quest'ultimo prevede l'adozione del disegno di legge annuale per la concorrenza entro il 2021 (PNRR, p. 85). Tuttavia, la sola adozione del disegno di legge non può essere ritenuta sufficiente, posto che l'iter dell'unica legge annuale finora approvata (legge 4 agosto 2017, n. 124) è stato particolarmente travagliato. Pertanto, sarà il Parlamento a dover rendere l'iter della nuova legge sulla concorrenza più veloce e approvarla almeno nel giro di un anno, posto che è previsto anche nel 2022 (e poi nel 2023) un ulteriore disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza. Infatti, ogni ddl sulla concorrenza dovrebbe essere approvato – ragionevolmente – prima della presentazione del ddl concorrenza dell'anno successivo.

Anche nel momento in cui le leggi delega e le leggi annuali dovranno essere approvate presso le Camere, alcuni degli strumenti e delle prassi utilizzati finora possono rivestire un ruolo di primo piano. La stessa legge annuale della concorrenza del 2017, ad esempio, dopo un defaticante iter parlamentare, è stata approvata tramite la posizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento presentato al Senato.

Allo stesso tempo, la questione di fiducia sarà prevedibilmente posta anche su maxi-emendamenti per l'approvazione di leggi delega, per rispettare i tempi previsti nel PNRR e in presenza di una maggioranza divisa su un particolare tema (si pensi, ad esempio, alla giustizia:



presso il Senato, il 21 settembre 2021, è stato approvato con queste modalità il disegno di legge delega di riforma del processo civile).

Ancora, il PNRR prevede sì che alcune riforme siano fatte utilizzando determinati strumenti, ma pare allo stesso tempo più importante il raggiungimento di milestone e target, anche utilizzando uno strumento normativo diverso. Si può ipotizzare che, nel caso in cui si dovesse essere in ritardo per una determinata riforma poco prima dello scoccare della scadenza, sarebbe preferibile cambiare metodo di realizzazione anziché far sfumare una tranche di erogazioni: a quel punto, anche se nel Piano è prevista una legge delega, sembrano esserci pochi dubbi sul fatto che si ricorrerebbe alla decretazione d'urgenza, giustificata proprio dalle scadenze PNRR.

Una correzione pragmatica di metodi e tecniche della legislazione

Considerate tali difficoltà, la priorità deve allora rintracciarsi nell'attuazione del PNRR oppure nell'architettare procedimenti legislativi più ordinati, ad esempio tramite una riforma costituzionale o una incisiva riforma dei regolamenti parlamentari?

È vero che una maggioranza tanto ampia, come quella che sorregge il Governo Draghi, ben potrebbe pervenire ad una riforma costituzionale condivisa, eppure il tempo a disposizione del Parlamento di questa legislatura non è poi moltissimo. La riforma della pubblica amministrazione, la riforma della giustizia, quella della concorrenza e tutte le altre previste nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono interventi complicati e ambiziosi, anche e soprattutto a livello politico, e sarebbe bene concentrarsi su di essi anziché aprire un cantiere di riforma costituzionale – più o meno organica – in un momento di tale importanza storica (senza considerare l'elezione del Capo dello Stato e la possibile fine anticipata della legislatura).

Ben si può ritenere – in questa fase – che non vi sia davvero tempo (quantomeno, dal punto di vista politico): l'attuazione del PNRR richiede, soprattutto nella sua fase iniziale, uno sforzo riformatore imponente che non può essere messo in secondo piano. È il PNRR che pone, rispetto alle procedure parlamentari, il sistema istituzionale nel suo complesso in uno stato di emergenza e, in particolare, il Parlamento come istituzione nel centro nevralgico dell'emergenza. A maggior ragione considerato che, nonostante il cronoprogramma delle riforme nel PNRR risulti essere piuttosto preciso, dovrà comunque essere il Parlamento a sostanziarlo per far sì che sia idoneo agli occhi delle istituzioni europee (e di quelli degli altri Stati UE).

Tutto questo considerato, sarebbe saggio imbarcarsi ora in profonde riforme del procedimento legislativo, oppure sarebbe bene tentare perlomeno di limitare i fenomeni più dannosi per il Parlamento?

Sebbene le prassi parlamentari sul procedimento legislativo che si sono consolidate negli ultimi anni, in tempi "ordinari", possano essere giudicate finanche illegittime, sarebbe "saggio" intraprendere la trasformazione di un assetto che – nel bene e nel male – ha raggiunto una sua stabilità, proprio in un momento nel quale il Paese è chiamato a una sfida storica, quale quella di rimettersi in sesto, sfruttando le risorse europee anche per approvare riforme altamente



divisive sul piano politico (e in presenza di un sistema politico che difficilmente riuscirà a produrre una maggioranza omogenea)?

Forse, più che pensare a riforme del bicameralismo (che pure appaiono necessarie in ottica di lungo periodo) o a inserire il c.d. “voto a data certa” nei regolamenti parlamentari, sarebbe più utile in questa fase limitare quelle prassi che effettivamente appaiono problematiche e sulle quali, anche recentemente, il Capo dello Stato è intervenuto.

Si pensi all’omogeneità dei decreti-legge e delle leggi di conversione. Il Presidente della Repubblica, nella missiva del 23 luglio 2021 inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio, ha da un lato sollecitato Parlamento e Governo ad assicurare che, nel corso dell’esame parlamentare, vengano rispettati i limiti di contenuto dei provvedimenti d’urgenza e, dall’altro, ha sottolineato – col Comitato della legislazione – come il decreto-legge in questione (decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, c.d. “Sostegni-bis”) avesse di per sé natura di “provvedimento governativo ab origine a contenuto plurimo”.

Tali richiami possono senz’altro considerarsi puntuali e in linea col PNRR. Anzi: per la corretta attuazione del PNRR sarebbe preferibile non solo che i provvedimenti del Governo risultassero omogenei di per sé, ma anche che in sede di conversione le Camere non inserissero elementi estranei all’oggetto della materia (invero, si segnala che gli emendamenti richiamati dal Capo dello Stato nella lettera sono stati approvati presso la Camera dei deputati, mentre il Senato sembra – in questa fase – avere un approccio più rigido in materia di proponibilità delle proposte emendative). Il Capo dello Stato, nel richiedere al Governo un oggetto il più possibile definito e circoscritto per materia e al Parlamento che la sua attività emendativa sia limitata dalla materia ovvero dalla finalità originariamente oggetto del provvedimento, non manca di criticare la prassi dei decreti-legge matrioska, che “dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l’esame parlamentare”.

In questa fase, sembra pertanto utile guardare ai metodi e alle tecniche della legislazione con uno sguardo pragmatico.

Un primo punto sul quale si potrebbe far leva è la valorizzazione delle procedure di programmazione dei lavori parlamentari: visto che ora la priorità, anzitutto del Governo, sono chiare e prevedibili. Lo stesso Comitato per la legislazione (nel parere sul decreto-legge n. 152 del 2021) ha sottolineato come “in termini generali, si pone l’esigenza di una riflessione sull’opportunità, con riferimento al PNRR, di una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo che eviti in futuro di avvicinarsi alle scadenze previste dal PNRR con un numero significativo di provvedimenti legislativi ancora da approvare, il che rende inevitabile, come nel caso in esame, il ricorso a decreti-legge di ampie dimensioni, con possibile pregiudizio di un’adeguata istruttoria legislativa”.

Per queste ragioni, potrebbe apparire sconsigliabile innovare “troppo” nei regolamenti parlamentari in questa legislatura, ad esempio introducendo una corsia preferenziale per i progetti del Governo in Parlamento, mentre, per quanto criticabile, può apparire utile, nei prossimi mesi, il perdurare dell’utilizzo della questione di fiducia sui maxi-emendamenti, perlomeno limitatamente agli interventi legislativi attuativi del PNRR. La questione di fiducia su maxi-emendamenti è, infatti, una prassi che – come ha ricordato la Corte costituzionale



nell'ordinanza n. 17 del 2019 – “si è consolidata nel tempo” e della quale si è “fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l’approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità”.

Al limite, potrebbe essere esteso agli altri disegni di legge uno strumento già presente nel Regolamento della Camera, come quello previsto per i provvedimenti collegati di sessione: ci si riferisce, in particolare, a quello dell’art. 123-bis del regolamento della Camera, in base al quale “il Governo può richiedere che la Camera deliberi sul progetto di legge entro un determinato termine, riferito alle scadenze connesse alla manovra finanziaria complessiva”. Si tratterebbe, in questo caso, di estendere un istituto già previsto, senza necessità di stravolgere il procedimento legislativo. Gli stessi collegati sembrano uno strumento da valorizzare, come sembra voler fare il Governo Draghi. Infatti, nel DEF 2021, il Governo dichiara di voler presentare, a completamento della manovra di bilancio 2022-2024, quali collegati alla decisione di bilancio una lunga lista di disegni di legge (in totale, 22).

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

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