

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

**STEFANO CECCANTI\***

**Sommario**

1. Premessa: il rapporto sui dieci mesi di Presidenza come base conoscitiva. – 2. Cosa ha visto il Comitato. – 3. Cosa ha giudicato il Comitato. – 4. Come hanno agito il Comitato e i suoi componenti.

**Abstract**

*This contribution focuses on the experience of the Committee on Legislation of the Italian Chamber of Deputies in the peculiar context of the Covid-19 pandemic emergency.*

**Suggerimento di citazione**

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. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato e diritto parlamentare presso Sapienza Università di Roma. Attualmente in aspettativa per mandato parlamentare dal 23 marzo 2018.

Contatto: [Stefano.ceccanti@libero.it](mailto:Stefano.ceccanti@libero.it)

### **1. Premessa: il rapporto sui dieci mesi di Presidenza come base conoscitiva**

I dieci mesi di Presidenza del Comitato per la Legislazione, di un prezioso organo parlamentare che è sempre stato capace in questa legislatura di votare pareri all'unanimità, anche nelle fasi politiche più convulse, sono state molto utili per me e per tutti colleghi per capire meglio, parere dopo parere, alcune anomalie del nostro sistema parlamentare e per cercare di individuare dei rimedi. Ciò sia nell'attività formale dell'organo collegiale sulla base delle prerogative previste dal Regolamento Camera, sia sulla base della libera iniziativa dei singoli che sempre più, specie in questa legislatura, ritengono opportuno far seguire ai pareri formali iniziative parlamentari che ne sono un naturale prolungamento, a partire da emendamenti e ordini del giorno.

Sulla base del rapporto finale di attività proporrò qui alcune riflessioni, condensate in cinque punti sintetici che si ripetono secondo il filtro del classico tritico: vedere, giudicare, agire.

### **2. Cosa ha visto il Comitato**

In primo luogo anche l'anno 2021 si è aperto con una rilevante quantità di Dpcm, i quali, pur con la procedura di parlamentarizzazione introdotta l'anno precedente con un emendamento del sottoscritto, maturato anche in dialogo coi componenti del Comitato, erano ancora percepiti come limitativi del potere di emendamento dei parlamentari. La procedura era stata introdotta in sede di conversione del decreto-legge n. 19 del 2020 in Aula il 12 maggio 2020 con l'emendamento 2.51: consisteva nella previa comunicazione alle Camere dei contenuti del DPCM e nella conseguente espressione su tali comunicazioni di atti di indirizzo parlamentare. Non si trattava quindi di porre rimedio ad una questione di illegittimità (che nel frattempo la Corte costituzionale escludeva in particolare con la sentenza 198/2021), ma di opportunità, peraltro ben fondata e rilevante per le prerogative parlamentari.

Passando al secondo punto sintetico, il Comitato ha rilevato la creazione di fonti atipiche lesive delle prerogative parlamentari. In particolare, nel parere reso nella seduta dell'11 maggio 2021 sul disegno di legge C 3133 di conversione del decreto-legge n. 44 del 2021, l'attenzione si è concentrata sul comma 2 dell'articolo 1 che, nel disporre l'applicazione fino al 30 aprile 2021 alle zone gialle del regime previsto per le zone arancioni, prevedeva una clausola di revisione che consentiva che quanto disposto dalla medesima norma potesse essere modificato da un atto non legislativo quale la deliberazione del Consiglio dei ministri.

In terzo luogo il Comitato ha segnalato l'anomalia per la quale il cosiddetto 'monocameralismo di fatto' sia divenuta nell'emergenza una regola assoluta, data quasi per scontata nella conversione dei decreti-legge, anche con la

trasmissione dei testi in seconda lettura a pochissimi giorni dalla scadenza dei sessanta giorni.

Peraltro, nella Legislatura in corso il “monocameralismo alternato” si è esteso 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 evento assai sporadico (successivamente al 2000 avvenuto solo nel 2010, nel 2011 e nel 2016).

Come quarto punto di sintesi il Comitato ha posto l’attenzione sui cosiddetti decreti ‘minotauro’ o ‘matrioska’ che dir si voglia, ossia decreti che durante l’esame finiscono per assorbirne altri in corso di conversione. Dall’inizio della Legislatura al 15 gennaio 2022 il fenomeno ha interessato 33 decreti-legge, mentre erano 31 alla fine del turno di presidenza.

In quinto luogo, in relazione al Pnrr, il Comitato ha cercato di esaminare i primi decreti che lo regolavano, in modo da indirizzare gli atti successivi verso lo strumento fisiologico della delega legislativa.

Infine, in sesto e ultimo luogo, riassumendo vari altri profili relativi alla decretazione d’urgenza, il Comitato ha rilevato che a fare problema non sono tanto quelli quantitativi che di per sé in una fase di emergenza potrebbero essere in parte giustificabili (non però fino a rappresentare come decreti convertiti il 66% del totale di parole delle leggi approvate nella Legislatura), ma altre anomalie qualitative come la persistente eterogeneità che tende ad eludere i vari limiti, e anche 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, che si potrebbero denominare “decreti staffetta precoce” perché subentrano prima che i precedenti possano avere passato loro correttamente la staffetta, ossia dopo la conversione.

### **3. Cosa ha giudicato il Comitato**

In primo luogo esso ha ritenuto che fosse opportuno rilegificare tutte le materie affidate ai Dpcm. In questo senso è andato il parere reso nella seduta del 4 marzo 2021 sul decreto-legge n. 2 del 2021 raccomandando di approfondire l’ipotesi di “riconduurre 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”.

Passando al secondo punto, nella sua funzione di presidio contro fonti atipiche lesive del Parlamento, il Comitato, nel citato parere sul disegno di legge C 3133 di conversione del decreto-legge n. 44 del 2021, ha raccomandato al Governo di evitare “in futuro l’adozione di disposizioni di contenuto analogo a quello del comma 2 dell’articolo 1, che *appariva* prefigurare, con una

delegificazione spuria incompatibile con il vigente sistema delle fonti, che quanto disposto dalla medesima norma *potesse* essere modificato da un atto non legislativo quale la deliberazione del Consiglio dei ministri”.

In terzo luogo, sul ‘monocameralismo di fatto’ il Comitato ha segnalato con una raccomandazione l’opportunità 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).

Sul quarto punto, sui decreti ‘matrioska’ fin dall’avvio del turno di presidenza il Comitato ha segnalato, con una raccomandazione contenuta nel parere sul decreto-legge n. 172 del 2020 del 12 gennaio 2021, l’esigenza di evitare tale fenomeno.

In quinto luogo, sul Pnrr, cogliendo l’occasione dell’esame del disegno di legge-delega C. 2435 di riforma del processo penale, il Comitato ha inserito, nelle premesse del parere reso già nella seduta del 10 marzo 2021, l’auspicio che “nell’ambito dell’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, si faccia ricorso, per le riforme di settore che si renderanno necessarie, a leggi-delega caratterizzate da una formulazione attenta dei principi di delega e da un forte coinvolgimento delle competenti commissioni parlamentari nel processo di attuazione della delega”. In occasione dell’esame del decreto-legge n. 77 del 2021 il Comitato ha poi segnalato, con una condizione, l’opportunità di circoscrivere meglio i vasti poteri sostitutivi delineati dall’articolo 12 di quel provvedimento (parere del 16 giugno 2021); successivamente alla conclusione del turno di presidenza, nell’ambito dell’esame del decreto-legge n. 152 del 2021, il Comitato ha rilevato, sempre con una condizione, l’opportunità di non prevedere comunque l’estensione di questa tipologia di poteri sostitutivi ad ambiti diversi da quello dell’attuazione del PNRR, come invece fatto da due disposizioni di quel provvedimento (parere del 17 novembre 2021).

In sesto e ultimo luogo, sugli ulteriori aspetti anomali relativi ai decreti, i pareri hanno segnalato in molte occasioni la difficoltà di individuazione di una *ratio* unitaria di intervento del provvedimento e hanno censurato il fenomeno dei decreti ‘staffetta precoce’. Essi, dopo essersi presentati con una certa frequenza nella prima fase dell’epidemia, nella primavera 2020, si sono manifestati nel quarto turno di presidenza (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), ma soprattutto nella cosiddetta “quarta ondata” (decreti-legge n. 172, 221, 228, 229 del 2021 e n. 1 del 2022).

#### 4. Come hanno agito il Comitato e i suoi componenti

In primo luogo, sui Dpcm, un tentativo è stato fatto con l'ordine del giorno Ceccanti n. 8 al decreto 2/2021. Come riformulato, tale ordine del giorno 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”.

L'ordine del giorno impegnava quindi il Governo a “valutare l'opportunità di operare per una ridefinizione del quadro normativo delle misure di contrasto dell'epidemia da COVID-19 anche valutando di affidare a una fonte diversa dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato nelle modalità finora osservate, una definizione più stringente del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone individuate sulla base del grado di diffusione del contagio per la parte attinente all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali quali la libertà di movimento (art. 16 Cost.), la libertà di riunione e manifestazione (art. 17 Cost.) e la libertà di culto (art. 19 Cost.)”. In effettiva attuazione dell'ordine del giorno, a partire dal decreto-legge n. 52/2021, il Governo si è quindi mosso nella direzione di rilegificare le materie prima oggetto di Dpcm. Su questo aspetto il lavoro del Comitato è stato quindi molto efficace.

Sul secondo punto il Comitato ha apprezzato il fatto che sia stato sufficiente il parere critico contro fonti legislative lesivo delle prerogative parlamentari per non far mai utilizzare la procedura di delegificazione del decreto 44/2021. Anche in questo caso, pertanto, l'efficacia del lavoro è stata alta.

Invece il bilancio sulla terza questione, il cosiddetto monocameralismo di fatto, è stato molto negativo: il fenomeno sin qui non è stato arginato. Ci si può chiedere quanto esso possa essere considerato reversibile per autonoma iniziativa parlamentare e/o autodisciplina del Governo o quanto invece possa essere affrontato con una riforma costituzionale che, approfittando dalla prossima legislatura della nuova composizione ridotto delle Camere, possa affidare alcune prerogative al Parlamento in seduta comune e a Commissione riunite Camera-Senato.

Sul quarto punto, relativamente ai decreti ‘matrioska’, è da segnalarsi l'approvazione in Assemblea, nella seduta del 20 gennaio 2021, ad amplissima

maggioranza di un ordine del giorno presentato dai componenti del Comitato che impegnava ad evitare la “confluenza” tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari”; 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. Il bilancio del lavoro su questo aspetto è stato quindi obiettivamente inferiore alla sufficienza. Più efficace, sullo stesso tema, sembra essere stata, almeno nel periodo immediatamente successivo, la lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021. Tuttavia, in seguito, in occasione della quarta ondata, il fenomeno ha purtroppo conosciuto una nuova attualità: 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.

In quinto luogo, sul Pnrr, l’ordine del giorno n. 16, accolto dal Governo, sul decreto 152/2021 ha ripreso l’indirizzo che per l’attuazione punta sulla delega legislativa più che sui decreti, mentre col successivo ordine del giorno 17, anch’esso accolto, si è accettata l’idea di un uso non estensivo di poteri straordinari oltre la frontiera dell’attuazione del Pnrr.

Infine, sul sesto punto, su tutte le ulteriori anomalie relative ai decreti, i componenti del Comitato hanno avanzato, durante il turno di presidenza, *a latere* dell’attività istituzionale, in vista dell’auspicata riforma regolamentare, alcune proposte per tentare di arginare e regolamentare il fenomeno. In particolare, a seguito della riflessione avviata nella seduta del Comitato dell’8 aprile 2021, tutti i componenti del Comitato hanno presentato una proposta di riforma del regolamento della Camera volta ad introdurre, quale alternativa al ricorso alla decretazione d’urgenza, una forma di “voto a data certa”. In particolare, la proposta prevede che per un numero limitato di provvedimenti (tre per un programma trimestrale, due per un programma bimestrale), la dichiarazione d’urgenza di cui all’articolo 69 del Regolamento possa essere integrata con l’indicazione della data di deliberazione finale dell’Assemblea non superiore a quaranta giorni dalla dichiarazione d’urgenza (si ricorda che in caso di dichiarazione d’urgenza il tempo per l’esame in sede referente è ridotto da due mesi a un mese). Come precisa la relazione illustrativa della proposta, si tratta di una soluzione che non esclude una più ampia e complessa riflessione sull’eventuale revisione dell’articolo 77 della Costituzione in

materia di decretazione d'urgenza, già all'esame della I Commissione che ha già approvato un testo base Baldino-Ceccanti.