



*A cura del team Public Affairs*



***Ddl e decreti-legge: un esame  
parlamentare sempre più diverso***

L'esigenza di sbloccare alcuni dossier prioritari per il Governo è talmente pressante da aver spinto il Presidente Draghi a [convocare d'urgenza il Consiglio dei Ministri](#) per rappresentare “la necessità di procedere, pur nel rispetto delle prerogative parlamentari, a una **celere approvazione delle riforme collegate all'attuazione del PNRR**”, in particolare della Legge annuale per il mercato e la concorrenza. Il timore del Premier è vanificare gli sforzi sinora compiuti e perdere la possibilità di ricevere le prossime tranche di **finanziamento prevista dal Next Generation EU**, il punto principale del programma del Governo di cui è alla guida.

### **Il percorso accidentato delle riforme “abilitanti” del PNRR**

Prosegue lentamente, infatti, l'esame di alcuni disegni di legge di iniziativa del Governo, che l'Esecutivo aveva considerato qualificanti per la propria azione. Esempio il caso di tre disegni di legge che il Governo Draghi aveva [inserito nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza](#), due dei quali considerati “**abilitanti**”, cioè funzionali a garantire l'attuazione del Piano stesso.

La prima è appunto quella che l'ordinamento indica come **Legge annuale per il mercato e la concorrenza**, che pure non viene approvata in Italia ormai dal 2017. E' anche per questo motivo che il [disegno di legge](#) presentato al Senato lo scorso dicembre, con cinque mesi di ritardo rispetto al cronoprogramma, mette tanta carne al fuoco e figura tra le riforme abilitanti ai fini del PNRR. La **Commissione Industria di Palazzo Madama**, però, a distanza di **172 giorni** non ha ancora iniziato l'esame degli emendamenti. E' il tema delle **concessioni dei balneari**, che da anni divide l'arco istituzionale, a tenere bloccato l'intero disegno di legge per la ferma opposizione di Forza Italia e Lega, se non alla riforma in toto, quantomeno alla disposizione così come formulata oggi. Le due forze di maggioranza chiedono, infatti, ulteriori approfondimenti per arrivare a un “testo condivisibile” che conceda alle imprese un tempo adeguato per adattarsi alla nuova normativa. Almeno fino al “**quasi ultimatum**” messo sul tavolo da Draghi. Secondo un'intesa tra le forze politiche, poi, alcuni articoli del Ddl dovranno essere trattati nel merito dalla Camera dei deputati in seconda lettura.

Oggetto di un dibattito aspro e serrato tra le forze politiche, condito da toni forti in Commissione Finanze a Montecitorio, dove è in corso l'esame in sede referente, è anche la [Delega al Governo per la riforma fiscale](#). Sin dal momento dell'incardinamento in Commissione, infatti, la maggioranza si è spaccata. Da un lato i partiti di centrodestra concentrati sulla **tassazione dei redditi da capitale** e sulla **riforma del catasto**, dall'altro il Partito democratico preoccupato di **tagliare l'Irpef** sui redditi medio-bassi e il Movimento 5 stelle focalizzato sulla casa. E' di pochi giorni fa la notizia di un accordo tra il centrodestra e il Governo - che a tutti i costi intende scongiurare l'affossamento della riforma - su un nuovo testo dell'articolo 6 della legge delega, quello che modifica il sistema di rilevazione catastale degli immobili, e sull'articolo 2 con cui, rafforzando il “**sistema duale**” si sarebbe messa a rischio, secondo il centrodestra, la sopravvivenza delle cedolari. Potrebbe sbloccarsi, così, l'iter di approvazione di un provvedimento per discutere il quale la **Commissione Finanze** non si riunisce dallo scorso 6 aprile. Un dossier sostanzialmente “impantanato” da ben **207 giorni** e che - a testimonianza della sua difficile gestazione - il Governo presentò alla Camera alla fine dell'ottobre scorso con tre mesi abbondanti di ritardo sulla tabella di marcia. Il condizionale sulla ripresa dell'esame, tuttavia, è d'obbligo poiché c'è la necessità di un accordo complessivo tra tutte le forze di maggioranza e le questioni diventano più spinose con l'approssimarsi degli appuntamenti elettorali. Ma anche perché, soprattutto, il dossier sarebbe stato messo in coda a quello più urgente del DDL Concorrenza.

Non è oggetto di simili frizioni la Delega al Governo in materia di **contratti pubblici** ([Delega appalti](#)), presentata in Senato nel luglio del 2021 con un mese di ritardo sul cronoprogramma, e approvata in **prima lettura** il 9 marzo 2022 dopo **231 giorni**. Il testo, da ormai **75 giorni**, è all'esame della Camera dei deputati, dove in sede referente sono stati approvati alcuni emendamenti. Le modifiche apportate, una volta arrivata l'approvazione dell'Assemblea di Montecitorio dove il testo è approdato ieri (23 maggio 2022), comporteranno un nuovo passaggio al Senato. Al netto di eventuali slittamenti, l'approvazione della Delega non dovrebbe arrivare, in ogni caso, oltre il mese di **giugno 2022**, così come preventivato dall'Esecutivo.

### [Un monocameralismo di fatto per l'esame dei decreti-legge](#)

Rinnovata la fiducia al Governo sul decreto Ucraina-bis (o taglia prezzi) e sul decreto riaperture, il Parlamento si appresta ad esaminare il decreto-legge PNRR e il decreto Aiuti, gli ultimi due provvedimenti varati dal Consiglio dei Ministri, rispettivamente, per **accelerare la realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** e sostenere l'economia in conseguenza del **caro energia** e della **crisi ucraina**.

Affrontare la pandemia da Covid-19 ha inevitabilmente comportato un ricorso inusitato, per quantità e frequenza, a **misure straordinarie ed urgenti** quali quelle che tradizionalmente sottostanno all'emanazione dei decreti-legge. Solamente per **contenere i contagi**, mitigare gli effetti economici dei lockdown, regolamentare le riaperture, sostenere la tenuta del sistema produttivo, i Governi **Conte II e Draghi** hanno approvato **48 decreti-legge** (a un ritmo medio, quindi, di circa due al mese), in alcuni casi a distanza di pochissimi giorni l'uno dall'altro. Una stratificazione che ha portato il Parlamento, onde evitare l'ingolfamento dei lavori, a convertirne in legge solamente 28 e ad inserire, mediante emendamento (a firma del Governo), il contenuto degli altri 20 nel testo di quelli convertiti. E', quest'ultima, una pratica non del tutto nuova, ma fortemente accentuata a decorrere dal febbraio 2020. Ebbe modo di rilevarlo [il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in una lettera](#) inviata ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi nel luglio del 2021. Commentando la promulgazione della legge di conversione del DL Sostegni-bis, il Presidente invitò a rispettare i **limiti di contenuto** dei provvedimenti d'urgenza, specificando che il **potere di emendamento parlamentare** debba intendersi limitato a disposizioni coerenti con quelle originarie del provvedimento. La lettera metteva in guardia dal rischio di vedere alterata la natura della legge di conversione dando luogo a possibili **incertezze interpretative** e complicazioni per la vita dei cittadini e delle imprese, nonché ad una crescita poco efficiente della **spesa pubblica**. D'altra parte, escluse le leggi di conversione di decreti-legge, quelle di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e quelle connesse al ciclo di bilancio, dalla data di emanazione del primo decreto-legge di contrasto dell'epidemia, fino al 31 marzo 2021 (non molto prima della lettera del Presidente Mattarella), il Parlamento approvò solo **sei leggi**.

Tenendo conto dei decreti-legge a vario titolo legati alla pandemia e dei decreti-legge più importanti quali quelli volti a disciplinare l'attuazione del PNRR, tesi a semplificare l'operato della PA o la realizzazione di opere, e - da ultimo - quelli che affrontano il caro energia, anche in considerazione della crisi ucraina, dal febbraio 2020 sono stati approvati **57 decreti-legge** e ne sono stati **convertiti in legge 36**. Per approvarli il Governo ha fatto ricorso 28 volte (sono 56, se si considerano le due letture parlamentari) al voto di fiducia. Un fenomeno costantemente stigmatizzato dai Presidenti dei due rami del Parlamento, dai deputati e dai senatori, e a cui il costante "stato di emergenza" pare averci abituato.

E' prassi, inoltre, che il "vero esame" parlamentare del disegno di legge di conversione dei decreti-legge sia svolto esclusivamente **in prima lettura**, quindi da parte del ramo del Parlamento a cui il decreto viene assegnato dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Dalla trasmissione al Parlamento dei trentasei decreti-legge sopra menzionati fino alla loro approvazione in prima lettura sono trascorsi in media poco più di **44 giorni** dei 60 che la Costituzione concede alle Camere per la conversione in legge. La **seconda lettura**, invece, ha richiesto poco più di **8 giorni**. La prassi ha introdotto, insomma, un "**monocameralismo di fatto**" (o alternato) aspramente criticato nel corso della prima fase della pandemia e al quale, invece, i parlamentari sembrano essersi più di recente assuefatti.

### La ricerca di un nuovo equilibrio tra Governo e Parlamento

I dati riportati sono la rappresentazione di un **rapporto Governo-Parlamento mutato** da tempo. E sebbene questa dinamica venga ormai pacificamente accettata, sia in una prospettiva comparata con l'assetto istituzionale di altri Paesi, sia perché la vulgata riconosce al contesto socio-economico attuale la necessità di interventi immediati, le soluzioni prospettate per farvi fronte sono sostanzialmente le medesime di sempre.

La prima è la **rimforma dei regolamenti parlamentari**, più spesso invocata per scongiurare i "cambi di casacca", ma anche a causa dell'insofferenza (dei cittadini e di chi governa) di fronte a un Parlamento che sembra ostacolare l'azione di governo. La modifica dei regolamenti può avvenire esclusivamente con il voto favorevole della maggioranza assoluta dell'Assemblea, requisito che ripropone, seppur con eco mediatica inferiore, le medesime dinamiche tipiche delle riforme costituzionali, sottoposte al fuoco dei **veti incrociati**. Non è un caso che, pur nella prospettiva di una prossima legislatura con un numero ridotto di parlamentari, non si sia ancora intervenuti - dopo il referendum costituzionale del 2020 - in maniera sostanziale sui regolamenti di Camera e Senato e che proposte come [quella del PD alla Camera](#) giacciono ferme sul tavolo della Giunta per il Regolamento di Montecitorio.

Si è ipotizzato, [tra le altre cose](#), di introdurre un **voto a data certa** per un numero limitato di progetti di legge indicati dal Governo per ciascun mese di lavori, con la possibilità per l'Esecutivo di integrare la dichiarazione d'urgenza con la previsione di un termine per la **deliberazione finale dell'Assemblea**, non superiore a **40 giorni** dalla dichiarazione stessa. Un meccanismo che se non gestito responsabilmente rischierebbe di sfociare nell'approvazione di una serie di provvedimenti periodici omnibus attraverso tale corsia preferenziale, replicando, nei fatti, gli aspetti deteriori della decretazione d'urgenza. Per ora, dunque, le sole modifiche al Regolamento che hanno possibilità di essere approvate sono quelle proposte dai deputati Baldelli (FI) e Fiano (PD) [sulla disciplina di formazione dei gruppi](#).

L'altra soluzione prospettata è la **rimforma della Costituzione**. Viene spesso citata una vecchia considerazione del costituzionalista Gustavo Zagrebelsky secondo cui si vuole la riforma della Costituzione perché non si riesce a decidere, ma questa riforma è essa stessa la massima decisione ipotizzabile in capo al sistema politico. E - prosegue Zagrebelsky - "quanto maggiore è la **disgregazione**, tanto maggiore è la necessità della riforma; ma tanto più questa è necessaria, quanto più è difficile". Seppur datata 1984, questa considerazione appare estremamente calzante rispetto allo scenario politico attuale. Non c'è riforma che tenga, verosimilmente, di fronte ad un Parlamento frammentato come è quello attuale. E non è detto che dopo le prossime elezioni politiche possano crearsi le condizioni per una "legislatura costituente" [auspicata](#) da autorevoli costituzionalisti ai fini della revisione della parte seconda della Costituzione, e in particolare del bicameralismo.