



La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018

di Erik Longo

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Firenze

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il quadro costituzionale. 3. Le caratteristiche principali della situazione attuale. 4. Lo stato della funzione legislativa tra XVI e XVII legislatura. 5. L'analisi dei dati. 5.1 I numeri complessivi delle fonti. 5.2. La prevalenza dell'iniziativa governativa. 5.3 Tempi e modi di approvazione e passaggi parlamentari. 5.4 La presenza di leggi di dimensioni significative. 5.5. Le leggi delega e i decreti legislativi. 5.6. I decreti-legge. 5.7. Le questioni di fiducia e i maxi-emendamenti. 5.8. La manovra di bilancio e la legislazione collegata. 5.9. L'attività emendativa. 6. Sintesi dell'esame. 7. Conclusioni.

1. Introduzione

La presente relazione vuole tentare di fare luce sulle trasformazioni recenti della funzione legislativa. Le considerazioni che svolgeremo prenderanno in esame i dati contenuti nel “Rapporto sulla legislazione 2017–2018” a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati al fine di analizzare, criticamente, le principali tendenze sull'esercizio della funzione legislativa, per poi svolgere qualche considerazione finale circa il rapporto tra la legge parlamentare e gli atti aventi forza di legge e sui riflessi che le fonti hanno sulla forma di governo¹.

¹ Per un esame approfondito del Rapporto v. *funditus* P. GAMBALE - G. SAVINI, *L'evoluzione dell'attività normativa tra Parlamento e Governo nella XVII Legislatura: profili ricostruttivi e risvolti problematici*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2018. Per un'analisi della XVII legislatura v. lo speciale di *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2018, dal titolo «Analizzando la XVII legislatura: elementi per un bilancio. Atti del Convegno “Analizzando la XVII legislatura: elementi per un bilancio” Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, 9-17-23 aprile 2018», dove compaiono i saggi di: E. ROSSI - F. PACINI, *Le ragioni di un bilancio della XVII legislatura*; M. GIANNELLI, *Spunti sulla frammentazione della legge costituzionale nella XVII legislatura*; E. CATERINA, *Appunti sull'impiego della legge ordinaria durante la XVII legislatura*; A. ARCURI, *La delegazione legislativa nella XVII legislatura: prassi e giurisprudenza alla luce del modello costituzionale*; P. RAMETTA, *I decreti legge nella XVII legislatura: il superamento della legislazione della crisi?*; M. MALVICINI, *Riforme istituzionali e regolamenti parlamentari. Spunti ricostruttivi alla luce della XVII legislatura*; G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*; L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*; L. CASTELLI, *Il bilancio delle Camere*; G. Lauri, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta nella XVII legislatura. Appunti e tendenze*; A. RAZZA, *Diario di fine legislatura: le cinque leggi elettorali*; F. MEDICO, *Politiche del lavoro e Costituzione: la XVII legislatura e il contratto a tutele crescenti*; M. MONTI, *La XVII legislatura e la libertà di espressione: un bilancio fra luci e ombre*; L. DI DONATO, *Analisi delle politiche in materia di anticorruzione: luci e ombre*.

2. Il quadro costituzionale

Il punto di partenza del presente discorso non può non essere un richiamo, seppure sintetico, al modello costituzionale relativo alla funzione legislativa, al procedimento legislativo e al rapporto tra questo e i meccanismi per approvare gli atti aventi forza di legge.

Come è noto, chi ha definito la cornice costituzionale ha operato un sottile bilanciamento tra elementi innovativi e conservativi nella disciplina della funzione legislativa. Sul piano delle singole fonti, la Costituzione ribadisce la centralità della legge parlamentare come fonte direttamente attuativa ed integrativa delle disposizioni costituzionali di maggior rilievo (si pensi alla fitta trama delle riserve di legge previste in materia di diritti fondamentali, ma non solo)². Un compito che è assai diverso da quello che le Costituzioni del XIX secolo affidavano alla legge parlamentare nel quadro di Carte costituzionali flessibili, sia in termini di garanzia, democratica sia in termini di garanzia della legalità costituzionale. Infatti, non si permette più una discrezionalità piena del legislatore ma, per il tramite del controllo di costituzionalità, se ne vincolano le scelte rispetto al quadro dettato nella Costituzione stessa³.

Anche per quanto riguarda il procedimento legislativo la nostra Costituzione opera delle scelte che sono da un lato rivolte al futuro, e perciò possono essere considerate innovative, e dall'altro rappresentano un consolidamento degli aspetti storici della funzione legislativa, così come questo potere è venuto maturando nel passaggio dallo stato assoluto allo stato liberale. La norma contenuta nell'art. 70 Cost., riecheggiando le previsioni delle Costituzioni liberali ottocentesche, afferma il ruolo centrale e paritario delle Camere nell'esercizio della funzione legislativa e rimanda implicitamente agli articoli successivi la declinazione dello stesso potere di approvare le leggi⁴. L'articolo 71 Cost. ci dice in maniera molto scarna come si avvia l'iter di formazione delle leggi, senza prevedere quale degli organi o soggetti menzionati debba essere più importante o semplicemente più rilevante degli altri nella fase di iniziativa⁵. Al contempo, l'art. 72 Cost. individua le basi del procedimento legislativo che dovranno essere specificate nei due regolamenti parlamentari di Camera e Senato⁶.

² Su cui v. le considerazioni di F. MODUGNO, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, in M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma, Aracne, 2008.

³ P. CARETTI, *La legge parlamentare nel sistema delle fonti: trasformazioni in atto e problemi di prospettiva*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè 2011.

⁴ N. LUPO, *Art. 70 (commento a)* in R. BIFULCO - M. OLIVETTI - A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, 2006, pp. pp. 1335-1355.

⁵ A.A. CERVATI, *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma, Treccani, 1989.

⁶ P. PASSAGLIA, *Art. 72 (commento a)*, in N. LUPO, *Art. 70 (commento a)* in R. BIFULCO - M. OLIVETTI - A. CELOTTO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 1379-1401.

Si comprende bene, dunque, che i Costituenti prudentemente scelsero di non operare grandissimi slanci in avanti⁷, salvo alcuni aspetti che rappresentarono dei punti di compromesso tra le forze politiche, tra cui possiamo individuare: per quanto riguarda l'art. 70 Cost., l'esclusione nell'ottica delle norme dello Statuto Albertino del Capo dello Stato dall'esercizio della funzione legislativa insieme alle Camere; per quanto riguarda l'art. 71 Cost., l'inserimento dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare; per quanto riguarda l'art. 72 Cost., la previsione che alcune leggi potessero essere approvate direttamente in Commissione. A queste norme vanno ovviamente aggiunti gli articoli 76 e 77 Cost. che stabiliscono rispettivamente il controllo delle Camere rispetto all'esercizio, di per sé eccezionale, della funzione legislativa da parte del Governo, attraverso l'istituto della delega e la decretazione d'urgenza.

3. Le caratteristiche principali della situazione attuale

Se assumiamo questo dato come il punto di partenza, possiamo bene intendere quanto la situazione odierna sia lontana e per certi aspetti molto divergente rispetto al quadro di matrice costituente. I fenomeni a cui assistiamo operano nel duplice livello indicato: quello della limitazione della superiorità della legge e quello del mancato rispetto delle procedure legislative.

Negli anni la legge parlamentare ha subito un ridimensionamento notevole a tutto favore, soprattutto, delle fonti primarie del Governo e delle fonti europee, oltre che delle norme di provenienza regionale e degli atti delle autorità amministrative indipendenti⁸. Questo stravolgimento rispetto alle norme costituzionali ha evidenziato, da un lato, la necessità di un ripensamento generale del rapporto tra le fonti (dalla gerarchia e la competenza alla rete⁹, per esempio) e, dall'altro, ha evidenziato che la disciplina costituzionale, così generale e indeterminata, avrebbe bisogno di una rimeditazione, perché non regge più rispetto alle trasformazioni a cui è soggetta l'esperienza statale¹⁰.

Anche sul versante dei procedimenti, gli ultimi anni hanno mostrato un allontanamento progressivo dal quadro costituzionale. Le sorti e, forse, le ambiguità insite nell'idea della legge e del principio di legalità¹¹,

⁷ Ad esempio, la seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione accantonò l'idea dell'on. Costantino Mortati di inserire nella Costituzione una norma che fissasse il limite di tempo entro il quale la Camera che esamina il provvedimento per ultima avrebbe dovuto pronunciarsi per ultima.

⁸ P. CARETTI, *Il ruolo della legge statale, oggi*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa, oggi. Atti del convegno tenutosi presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Camerino, 25-26 maggio 2006*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007.

⁹ B. PASTORE, *Interpreti e fonti nell'esperienza giuridica contemporanea*, Cedam, Padova, 2014 e prima ancora il saggio dello stesso autore ID. *Le fonti e la rete: il principio di legalità rivisitato*, in G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare - Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Vol. I, Napoli, Jovene, 2009.

¹⁰ P. GROSSI, *Sulla odierna "incertezza" del diritto*, in *Giustizia civile*, n. 4/2014.

¹¹ L. GENINATTI SATÈ, *I fatti critici del sistema delle fonti e la crisi del principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2005, pp. 885 s.

unite ai cambiamenti della realtà politica e istituzionale, hanno portato una serie di importanti conseguenze anche sul modo in cui debba svilupparsi la funzione legislativa. Per le procedure vale, infatti, la stessa conclusione che abbiamo evidenziato per la legge, dato che esse hanno subito il cambiamento più forte rispetto alla configurazione che aveva assunto nei precedenti decenni dell'esperienza repubblicana. Le ragioni di questi cambiamenti e delle ambiguità evocate sono numerose. Anzitutto, il fatto che la Costituzione e poi i regolamenti parlamentari si limitano ad adeguare un procedimento che deriva dal periodo statutario, e che quindi era stato disegnato per una stagione politica molto lontana, nella quale non c'era una Costituzione rigida, uno stato sociale così forte ed esigente, l'Unione europea e soprattutto leggi elettorali di stampo maggioritario.

Soprattutto, è il mutamento maggioritario del periodo 1993–1994 ad aver comportato un vistoso allontanamento rispetto alle previsioni costituzionali e regolamentari dedicate al procedimento legislativo, avendo spostato sul rapporto più stretto tra maggioranza parlamentare e compagine governativa il fulcro della proposta legislativa e del potere di emendamento¹². Ne è derivata un'alterazione delle prassi applicative delle norme sulla approvazione articolo per articolo (art. 72, comma 1 Cost.), delle previsioni sulla approvazione in Commissione (art. 72, comma 1 Cost.), di quelle concernenti l'approvazione delle leggi da parte di entrambe le Camere (art. 70 Cost.), delle regole relative all'esercizio del potere di delega legislativa (art. 76 Cost.) e, infine, delle norme che delimitano la capacità emendativa del Parlamento rispetto alla legge di conversione (art. 77 Cost.).

4. Lo stato della funzione legislativa tra XVI e XVII legislatura

Passiamo alla situazione attuale. La XVII legislatura rappresenta certamente un *unicum* se evidenziamo i principali fatti economici, sociali ed istituzionali che si sono svolti dal 2013 al 2018¹³. Dopo l'esito elettorale "inatteso e senza vincitori" del 24–25 febbraio 2013¹⁴, in cui l'Italia è improvvisamente ripiombata in un contesto politico nominalmente multipolare, è seguito un lungo periodo di incertezza politica in cui si sono intrecciati una serie di eventi eccezionali, alcuni dei quali inediti nella storia repubblicana italiana. Abbiamo assistito, tra l'altro, alla prima rielezione di un presidente della

¹² N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una «rivitalizzazione»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino, Giappichelli, 2007.

¹³ G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2018.

¹⁴ M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazione in cammino*, n. 1/2014, p. 1

Repubblica¹⁵, alla prima volta in cui la Corte costituzionale ha annullato una legge elettorale¹⁶, a un tentativo di modifica della Costituzione molto ampio e poi naufragato di fronte al voto popolare, sul quale oltretutto il Paese si è spaccato in due tra sostenitori e oppositori della riforma¹⁷. E intanto, gli italiani hanno continuato a vivere nella morsa della crisi economica e dell'emergenza migratoria mentre a livello politico si consumava uno scontro feroce tra forze politiche nuove, dichiaratamente “antisistema”, e soggetti che avevano dominato la scena politica negli anni del maggioritario.

Se su questi aspetti la XVII legislatura ha rappresentato un caso che verrà ricordato per lungo tempo, diversa è la situazione per quanto riguarda l'esercizio del potere legislativo. Specie se analizzata con la lente di chi osserva i numeri e le statistiche dell'attività legislativa delle Camere e del Governo, nella passata legislatura emergono numerosi elementi di continuità con la precedente legislatura (XVI).

Come accennato in precedenza, con l'avvento del maggioritario il Governo ha assunto una notevole centralità nella gestione dei processi di produzione normativa, non già in forza della funzione esecutiva ma in quanto, da un lato, titolare insieme al Parlamento della funzione di indirizzo politico¹⁸ e, dall'altro, in forza del ruolo assunto nella attuazione del diritto di derivazione europea¹⁹.

Questi cambiamenti non hanno determinato la preponderanza assoluta del Governo rispetto al Parlamento - come avviene in alcuni stati retti da forme di governo presidenziali o in alcune varianti della forma parlamentare -, ma solo uno “spostamento del baricentro” legislativo, in base al quale al potere di indirizzare e di aprire il procedimento legislativo con una proposta molto solida, corrisponde in capo alle maggioranze parlamentari la titolarità di un potere di “forte condizionamento” della produzione legislativa attraverso il potere di proporre emendamenti²⁰.

Gli osservatori più attenti alle dinamiche politiche sottostanti a questa situazione²¹ hanno evidenziato che, in forza delle trasformazioni più recenti, si è determinata una fortissima ambivalenza nella forma di governo (parlamentare) italiana, al punto che oggi tutto il nostro sistema parlamentare, compresa la funzione legislativa, può essere letto come un grande braccio di ferro tra Governi che mostrano grande

¹⁵ V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2016.

¹⁶ Sia consentito sul punto rimandare a E. LONGO - A. PIN, *Judicial Review, Election Law, and Proportionality*, in *Notre Dame J. Int'l Comp. L.*, 2016, p. 101 s.

¹⁷ Sul dopo-referendum v. N. LUPO – V. LIPPOLIS, *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Napoli, Jovene, 2017.

¹⁸ V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in S. FABBRINI - V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2010*, Napoli, Jovene, 2011. V. da ultimo sul punto anche N. LUPO, *Il Governo italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, pp. 924 ss.

¹⁹ Sul punto si v. il recente volume G. PICCIRILLI - E. MOAVERO MILANESI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia: un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, Cacucci, 2018.

²⁰ G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2009.

²¹ L. VERZICHELLI, *Il sistema bicamerale alla fine della XVII legislatura repubblicana: cosa è diventato il nostro Parlamento?*, in *federalismi.it*, numero speciale n. 1/2018 (a cura di M. Malvicini).

capacità decisionale, almeno nella fase di formulazione delle proposte legislative, e maggioranze parlamentari che con grande capacità reattiva su ogni singola iniziativa legislativa riescono a barattare il minor tempo della decisione con un contenuto legislativo ad esse più favorevole²².

Come si vedrà più avanti, la produzione di norme di fonti primarie è dominata - sia in termini numerici sia in termini procedurali - da una molteplicità di procedure attivate in modo “reattivo” che danno certezza di conclusione: principalmente, le deleghe legislative, il procedimento di conversione dei decreti-legge e processi normativi altamente tipizzati, come quelli legati al ciclo di bilancio e al recepimento del diritto europeo.

Se questa è la situazione, l'abuso degli atti aventi forza di legge e il carico eccessivo posto sulla legge di bilancio dimostrano qualche cosa di più che la semplice perdita di centralità del Parlamento o la mera preponderanza dell'Esecutivo²³.

Del resto, queste prassi sono l'espressione di un cambiamento complessivo del rapporto tra Governo e Parlamento che non si rispecchia del tutto nel quadro costituzionale dei poteri o comunque nei meccanismi che disciplinano il procedimento di formazione delle leggi. Esse evidenziano il bisogno del Governo - e prima ancora delle burocrazie ministeriali²⁴ - di imporsi su maggioranze poco compatte attraverso l'uso di strumenti legislativi che assicurino tanto certezza negli effetti degli interventi normativi, quanto immediatezza nella risposta politica alle esigenze socio-economiche espresse dai propri elettori. Ma il passaggio dal sistema politico consensuale ad uno di tendenza maggioritario ha determinato anche conseguenze importanti con riguardo alla procedura legislativa. La più evidente oggi riguarda l'opposizione, il cui ruolo in questi anni è cambiato notevolmente. In forza del nuovo assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo la minoranza rischia spesso di essere estromessa dalle dinamiche della approvazione delle leggi, divenendo quantomai ininfluenza all'interno delle dinamiche della vita parlamentare.

Le conseguenze dei cambiamenti recenti non si fermano qui. Negli anni è cresciuta notevolmente la distanza tra la prassi (*l'essere*) e il *dover essere* descritto dalle norme della Costituzione sulla funzione, iniziativa e procedimento legislativo, portando a individuare quella che abbiamo chiamato in un'altra sede la “precarietà della legislazione”²⁵: un termine sintetico e sufficientemente evocativo che fosse capace di mostrare come la spinta maggioritaria della forma di governo e i cambiamenti sociali recenti abbiano

²² Cfr. A. PEDRAZZANI, *Fare le leggi nella Seconda Repubblica: Come cambia il Parlamento*, Milano, Egea, 2017.

²³ Un tema di cui si parla già da circa quaranta anni. Cfr. E. CHELI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1981, p. 343 ss.

²⁴ Secondo quanto mirabilmente già scriveva M. WEBER, *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, a cura di F. Fusillo, Roma-Bari, Laterza, 1982.

²⁵ E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017.

determinato una alterazione epocale dell'assetto delle fonti; sicché non è più scontato che il diritto prodotto dalle fonti primarie sia da ritenere stabile, conoscibile e soprattutto produttivo di certezza giuridica²⁶.

Il termine “precarietà” vuole sottolineare che non si tratta semplicemente di prassi e tendenze che generano storture e affanni del procedimento legislativo, ma di problemi più profondi che evidenziano tutta l'incapacità riformatrice del nostro sistema politico e al contempo l'inadeguatezza degli attori istituzionali nel trovare una soluzione alternativa in un contesto di perdurante crisi.

Nell'utilizzo surrettizio degli atti aventi forza di legge in luogo della legge ordinaria si nasconde infatti il tentativo delle maggioranze governative di trovare strade per colmare la mancanza di riforme del procedimento legislativo (per la via costituzionale o la via regolamentare)²⁷.

Tra l'altro, e per completare quanto detto finora, tale situazione si conferma anche nella legislatura in corso (XVIII), durante la quale si registra il sostanziale consolidamento di una trasformazione che non dipende più solo dal colore politico delle maggioranze o da situazioni contingenti²⁸.

L'ultimo esempio di come la prassi si sia allontanata dalla Costituzione si è verificato durante l'iter di approvazione dell'ultima legge di bilancio (l. n. 145/2018), allorché sia il Senato che la Camera hanno dovuto votare il testo della legge di bilancio a scatola chiusa, senza poterne conoscere l'effettivo contenuto fino alla notte precedente alla approvazione definitiva²⁹.

Quest'ultima vicenda e il suo seguito di fronte alla Corte costituzionale, proprio in forza di un ricorso della opposizione (senatori del Partito Democratico), dimostrano quanto profonda sia divenuta la precarizzazione della funzione legislativa e come il costante uso di procedure e meccanismi di produzione del diritto “reattivi” che non favoriscono il formarsi di una agenda decisionale condivisa tra Governo e Parlamento, ma che accentuano solo la struttura “avversariale” dei meccanismi decisionali, segnino una trasformazione profonda delle istituzioni al vertice dello Stato³⁰.

Infine, su questo accumularsi di prassi e di riletture costituzionali si scorgono gli attuali dilemmi della rappresentanza politica, sulla quale incombe un cambiamento di “forma mentis” dei nostri

²⁶ L. GENINATTI SATÈ, *Introduzione a una teoria realista della legislazione*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 151 ss.

²⁷ N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una ri-forma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *federalismi.it*, numero speciale n. 1/2018 (a cura di M. Malvicini).

²⁸ Per i dati più aggiornati v. quanto pubblicato dall'Osservatorio legislativo di OPENPOLIS, *Decreti (incompleti) per implementare il programma di governo*, 13 marzo 2019. Disponibile in: <https://www.openpolis.it/decreti-incompleti-per-implementare-il-programma-di-governo>

²⁹ V. N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione* e R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. n. 17 dell'8 febbraio 2019)* entrambi in *federalismi.it*, n. 4/2019.

³⁰ V. anche l'esempio del ruolo delle due Camere nell'ambito del processo di costruzione del regionalismo asimmetrico ex art. 116 Cost.

rappresentanti³¹, stretti oramai nella morsa dell'istante, della liquidità, della volatilità degli orientamenti e soprattutto di una "autoreferenzialità", che sfocia in alcuni casi nel vero e proprio "narcisismo" politico³².

5. L'analisi dei dati

Quanto finora detto, trova conferma nei numeri degli atti normativi primari. Proviamo a introdurci sinteticamente nell'esame attraverso l'analisi dell'ultimo rapporto dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati.

5.1 I numeri complessivi delle fonti

Nella XVII legislatura sono state approvate 736 fonti primarie: 379 leggi, 100 decreti-legge e 260 decreti legislativi. Sono stati poi approvati 35 regolamenti di delegificazione.

Le 379 leggi si dividono nelle seguenti categorie: 150 leggi di ratifica (39,57% del totale), 106 "altre leggi ordinarie" (27,97%), 83 leggi di conversione di decreti-legge (21,90%), 18 leggi di bilancio (4,75%), 10 leggi collegate (2,64%), 10 leggi europee (2,64%), 2 leggi costituzionali (0,53%). Il trend è stato sostanzialmente lo stesso nella XVI legislatura, quando vennero approvate 739 fonti primarie: 391 leggi, 118 decreti-legge, 230 decreti legislativi. A questi si aggiungono 82 regolamenti di delegificazione. Le leggi sono così divise: 144 leggi di ratifica (36,83%), 109 "altre leggi ordinarie" (27,88%), 106 leggi di conversione di decreti-legge (27,11%), 20 leggi di bilancio (5,12%), 5 leggi collegate (1,28%), 3 leggi europee (0,78%), 4 leggi costituzionali (1,02%)³³.

Le tendenze generali della legislazione assimilano fortemente le due legislature considerate nonostante la notevole differenza delle maggioranze parlamentari formatesi nell'una e nell'altra. Sebbene in entrambe le legislature la produzione normativa sia costituita soprattutto da leggi ordinarie e in quota minoritaria da atti aventi forza di legge³⁴, il peso delle leggi di iniziativa vincolata del Governo (leggi di ratifica, leggi di conversione, leggi di bilancio, leggi europee e di delegazione europea) e dei disegni di legge governativi ha condizionato fortemente il numero complessivo delle leggi approvate, rappresentando circa il 75% del totale. In particolare, i commi dei decreti-legge coordinati (cioè come risultanti una volta convertiti) continuano a contribuire per gran parte (il 42,34% nella XVII legislatura) alla dimensione complessiva

³¹ S. SICARDI, *Il Parlamento e il suo futuro. Una lunga storia alla prova del XXI secolo*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*. Atti del Convegno di Vercelli del Gruppo di Pisa. 25 novembre 2016, Napoli, Editoriale scientifica, 2017.

³² G. ORSINA, *La democrazia del narcisismo. Breve storia dell'antipolitica*, Venezia, Marsilio, 2018.

³³ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Dati e tendenze della legislazione statale nella XVI e nella XVII Legislatura. Estratto dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, XVIII legislatura, Roma, 2018.

³⁴ Decreti-legge: 14,37% nella XVI Legislatura e 12,92% nella XVII. Decreti legislativi: 28,01% nella XVI e 33,59% nella XVII. Regolamenti di delegificazione: 9,99% nella XVI e 4,52% nella XVII.

delle leggi (come risultante dalla somma dei commi delle leggi, comprensivi dei commi delle leggi di conversione, e dei commi dei decreti-legge nel testo coordinato)³⁵.

Anche l'andamento della produzione normativa si svolge secondo linee evolutive molto simili in tutte e due le legislature. Ambedue prendono avvio con un'intensa produzione normativa, concentrata però in un numero relativamente ridotto di leggi, che sale nel periodo centrale della legislatura per poi scendere lievemente all'avvicinarsi della sua scadenza³⁶.

Il numero dei decreti-legge emanati durante la XVII legislatura è relativamente più basso rispetto a quello della XVI (100 contro 118). Ancora più basso è il numero delle leggi di conversione (106 nella XVI e 83 nella XVII)³⁷. In generale, però, le leggi di conversione segnano una contrazione (dal 27,11% della XVI Legislatura al 21,90% della XVII), corrispondente anzitutto al minore numero di decreti-legge (su cui v. *infra*).

Quanto al procedimento di approvazione delle leggi, si registra un significativo ricorso alla Commissione in sede referente e una diminuzione delle Commissioni in sede legislativa (dal 17,93% della XVI legislatura al 9,8% della XVII). Questo dato si accompagna ad altri due elementi significativi: l'aumento del tempo di approvazione dei progetti di legge di iniziativa parlamentare (438 giorni per la XVI e 595 per la XVII) e la riduzione della percentuale di proposte di legge di iniziativa parlamentare promosse da deputati appartenenti all'opposizione che poi sono state definitivamente approvate (18,7% nella XVI e 12,1% nella XVII). La riduzione nell'uso della Commissione in sede legislativa merita di essere segnalata come una conferma di un *trend* che oramai si registra da molto tempo e che deriva soprattutto dal cambiamento del sistema politico³⁸ e dal diverso ruolo svolto dalle Commissioni permanenti³⁹.

³⁵ A questo dato, soprattutto nell'ultimo anno, concorrono però, in misura significativa, le modifiche parlamentari (nel 2017 la dimensione in termini di commi dei decreti-legge praticamente raddoppia).

³⁶ Per la XVII legislatura, nel periodo 15 marzo–31 dicembre 2013 sono state approvate 31 leggi con una media di commi per legge di 37,9. Nei due anni successivi si assiste a un graduale aumento delle leggi approvate. Nel 2014 sono approvate 72 leggi, con una media di 23 commi per legge; il 2015 fa registrare 87 leggi con una media di commi per legge di 27,8. Il 2016 fa segnare il picco della legislatura, con 96 leggi approvate (il numero medio di commi per legge è di 26,7). Il 2017 vede una riduzione del numero (93), e della dimensione media delle leggi (20,2 commi per legge).

³⁷ Lo scarto tra decreti e leggi di conversione è dovuto soprattutto al fenomeno della “confluenza”, e in misura minore dalla decadenza di un decreto-legge, in base al quale come sappiamo si fanno partire due decreti-legge e uno solo di essi arriva alla fine inglobando l'altro. Sul tema v. B. CIMINO - S. MORETTINI - G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione oltre la crisi*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 53 ss.

³⁸ A. LIJPHART, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six democracies*, New Haven, Yale University Press, 1999.

³⁹ Su questo punto la dottrina recente ha mostrato come il giudizio sulla “recessività” della commissione deliberante vada ridimensionato in ragione del fatto che non è la procedura ad aver perso appeal ma sono le leggi a riserva di assemblea ad essere oramai la stragrande maggioranza. V. sul punto G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in commissione nell'esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*,

5.2 La prevalenza dell'iniziativa governativa

In tutte e due le legislature si nota una netta prevalenza dell'iniziativa governativa su quella parlamentare, segno del fatto che oramai – come è stato poc'anzi ripetuto – siamo dinnanzi ad una fase matura dello sviluppo del sistema politico maggioritario, entro la quale la proposta di leggi da parte del Governo rappresenta il mezzo principale per dare attuazione al programma legislativo della maggioranza parlamentare⁴⁰.

Se prendiamo in considerazione le leggi derivanti dalla iniziativa parlamentare, emerge che solo per il 55% delle leggi il primo firmatario era un parlamentare appartenente a un gruppo di maggioranza, mentre per il restante 45% delle leggi approvate l'iniziativa è o dell'opposizione (per il 18,75% nella XVI e per 12,1% nella XVII) o è mista⁴¹ (per il 26,25% nella XVI e per 31,9% nella XVII).

È invece scarsamente incidente l'iniziativa legislativa popolare. Nessuna proposta di questo genere è divenuta legge, anche se in due casi le iniziative popolari sono confluite in un testo unificato poi divenuto legge (uno nella XVI e uno nella XVII). Mentre è scesa da 13 a 4 il numero di leggi approvate in base alla cd. "iniziativa mista", cioè testi unificati che mettono insieme un disegno di legge di iniziativa governativa con uno o più progetti di legge di iniziativa diversa.

Un dato interessante che mostra l'Osservatorio sulla legislazione, di natura comparata, riguarda la percentuale di iniziativa governativa di successo in altri stati europei. Qui si nota che il nostro Paese non si discosta significativamente da: Francia (80%), Germania (83%), Regno Unito (73%) e Spagna (90%).

5.3 Tempi medi di approvazione e passaggi parlamentari

L'iniziativa governativa prevale su quella parlamentare non solo per i numeri complessivi, ma anche con riguardo ai tempi medi di esame e di approvazione. Si può ben dire che è da questo secondo elemento che deriva il primo dato.

Torino, Giappichelli, 2016, pp. 2380 s.; G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, cit., p. 8–9.

⁴⁰ Nella XVII legislatura sono stati presentati 6.417 progetti di legge parlamentare. Di 1.943 progetti di legge è stato avviato l'esame. Solo 80 sono divenuti legge (il 3,6% di quelli per i quali è stato avviato l'esame). Di 371 disegni di legge del Governo il 64,95% è divenuto legge. Sul totale delle 379 leggi approvate, ben 282 sono di iniziativa governativa, pari al 74,4% del totale, mentre 97 sono di iniziativa parlamentare (o mista o regionale). Nella XVI legislatura erano stati presentati 8.399 progetti di legge parlamentare. Per 2.232 progetti di legge è stato avviato l'esame. Solo 92 sono stati approvati (il 3,8% di quelli per cui è stato avviato l'esame). Il Governo invece ha presentato 482 disegni di legge, di cui il 63,07% è divenuto legge. Per quel che riguarda la prevalenza dell'iniziativa governativa occorre tenere comunque presente la forte incidenza tra le leggi approvate delle leggi di ratifica. Su questi aspetti v. G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, cit., pp. 6–8.

⁴¹ Testo unificato di proposte della maggioranza e dell'opposizione.



Nella XVI legislatura il tempo medio di approvazione delle leggi di iniziativa parlamentare (considerando il periodo dall'inizio dell'esame all'approvazione definitiva) è stato di circa 483 giorni. Il numero sale a 595 giorni nella XVII legislatura. All'opposto, il tempo medio di approvazione dei disegni di legge governativi - esclusi i disegni di legge di conversione - è stato di 154 giorni nella XVI ed è diventato di 286 giorni nella XVII (considerando il tempo che va dall'inizio dell'esame alla approvazione definitiva). Come si può notare, nella scorsa legislatura c'è stato un aumento considerevole dei giorni necessari per l'approvazione dei disegni di legge governativi dovuto soprattutto alle leggi di ratifica. Se non consideriamo queste ultime e le leggi di conversione, il numero scende a 232,5 giorni per la XVII (era 247 nella XVI legislatura).

Rimanendo sul fattore tempo, i numeri forniti dall'Osservatorio per la legislazione portano alla luce una deriva procedurale molto interessante che è legata al numero di letture che le due Camere impiegano per approvare un disegno di legge. Si nota, infatti, che nelle ultime legislature più o meno i quattro quinti delle leggi sono state approvate con un sistema di cd. «bicameralismo alternato» o «monocameralismo di fatto»⁴². Un sistema nel quale solo la Camera che avvia l'esame della legge interviene sul testo e l'altra si limita a confermare o ratificare la decisione presa nell'altro ramo. Durante la XVI legislatura delle 190 leggi di iniziativa governativa approvate 158 leggi (83,2%) sono state approvate con una sola lettura in ciascuna delle Camere, mentre in 25 casi è stata necessaria una nuova lettura del ramo del parlamento intervenuto per primo; in 5 casi è stata necessaria una doppia lettura⁴³. Nella XVII legislatura si riscontrano cifre molto simili, a riprova della natura stabile di questo modo di procedere. Delle 199 leggi di iniziativa governativa, infatti, 174 (87,4%) sono state approvate con una sola lettura di entrambi i rami (in 25 casi è stata necessaria una seconda lettura di un solo ramo e per una sola legge è stata necessaria una doppia lettura).⁴⁴

L'elemento forse più interessante di tutti è però il fatto che se si depurano questi ultimi numeri delle leggi di ratifica si nota un abbassamento considerevole del livello di "monocameralismo di fatto" tanto nella XVI (56,6%) quanto nella XVII legislatura (58,5%), a testimonianza del fatto che è soprattutto per quei tipi di procedimenti che oramai si usa scegliere la via più breve.

Il dato sembra contrastare - almeno apparentemente - con quanto detto in precedenza circa i giorni necessari per l'approvazione delle leggi di ratifica. Si può azzardare che il dato esprima un braccio di ferro

⁴² C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *federalismi.it*, n. 9/2013; I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il governo e la 'sua' maggioranza*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2016; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

⁴³ Nei restanti 2 casi sono state rese necessarie più di due letture.

⁴⁴ È evidente che questo dato può essere ascritto ad una sorta di anticipazione di quanto era stato previsto nella riforma costituzionale poi naufragata con il voto popolare del 6 dicembre 2016.

tra maggioranza e Governo, tale per cui il tempo per approvare i disegni di legge ancora dipende fortemente da variabili politiche contingenti e non già solo dalle lungaggini del bicameralismo.

È rilevante notare che la percentuale di leggi per le quali è stata sufficiente una sola lettura provenienti da progetti di legge di origine parlamentare è decisamente più alto del numero di leggi di origine governativa - tolte le leggi di conversione e di ratifica - approvate allo stesso modo⁴⁵. In questa parte del documento del Rapporto sulla legislazione, inoltre, si scopre un dato ulteriore: il numero di progetti di legge che viene approvato con il primo passaggio alla Camera è nettamente maggiore del numero di leggi che viene approvato con il primo passaggio al Senato (43 contro 13 nella XVI legislatura; 36 contro 22 nella XVII legislatura). Per i casi in cui c'è bisogno di una seconda lettura solo in un ramo del Parlamento è prevalente il caso in cui nel passaggio al Senato occorre tornare alla Camera, anziché l'opposto (10 casi in cui si è verificato il passaggio Camera-Senato-Camera contro 13 casi in cui si sono verificato Senato-Camera-Senato nella XVI legislatura; 19 casi in cui si è verificato il passaggio Camera-Senato-Camera contro 6 casi in cui si è verificato Senato-Camera-Senato nella XVII legislatura).

5.4 La presenza di leggi di dimensioni significative

Nell'analisi delle leggi approvate, l'Osservatorio sulla legislazione mostra dati molto interessanti circa il "peso" in termini di commi delle leggi approvate. Nella XVI legislatura ogni legge era composta di 21,2 commi in media, mentre nella XVII di 26,2⁴⁶.

5.5 Le leggi delega e i decreti legislativi

Si è già visto che lo strumento della delega rappresenta numericamente il metodo più utilizzato per la produzione di fonti normative primarie. L'uso massiccio del decreto legislativo si è consolidato dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 360/1996 (XIII legislatura) come mezzo principale per attuare il programma di governo e per recepire il diritto europeo⁴⁷. Accanto alla fisiologia dell'istituto, si scorge la tendenza ad eludere il dettato degli artt. 70, 72 e 76 Cost. attraverso la previsione di principi e criteri

⁴⁵ 70% nella XVI legislatura e 63% nella XVII.

⁴⁶ Con un valore elevato di commi medi per legge all'inizio della XVII legislatura (37,9). Per un esame delle ragioni di questa tendenza sia consentito rimandare a E. LONGO, *Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell'attività normativa del governo nel primo anno della XVII Legislatura*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2014.

⁴⁷ G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI - A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 47 ss.

direttivi eccessivamente elastici (ove non di deleghe che difettano di questi due requisiti) o attraverso lo sfioramento dei termini per l'attuazione del potere di delega⁴⁸.

Tuttavia, è il ricorso incontrollato a decreti legislativi correttivi di un decreto legislativo principale a determinare la maggiore incertezza del diritto e il peggioramento più forte del processo legislativo che in questo modo viene realizzato. Anche su questi aspetti - come vedremo nel caso del decreto-legge - è intervenuta la Corte costituzionale, la cui giurisprudenza però ancora non è riuscita a risolvere del tutto i numerosi problemi generati dagli abusi descritti⁴⁹.

Nel corso della XVII Legislatura sono state approvate 36 leggi-delega; di queste, 9 danno attuazione al diritto europeo; in 12 leggi la delega risulta accessoria rispetto all'impianto generale in quanto finalizzata o a dare attuazione a specifici aspetti ovvero al riordino normativo conseguente alle riforme introdotte con la legge; 15 leggi, invece, affidano ai decreti legislativi delegati la riforma di settori specifici dell'ordinamento. In continuità con quanto avvenuto nelle precedenti ultime legislature di durata quinquennale⁵⁰, quest'ultima tipologia è riscontrabile soprattutto tra le leggi approvate negli anni centrali della legislatura (2014–2016). Ciò conferma l'orientamento ad affidare a deleghe di ampia portata l'attuazione di parti significative del programma di governo⁵¹. Il trend è molto simile nel periodo 2008–2013, quando furono approvate numerose deleghe di “riforma di settori specifici dell'ordinamento” e leggi con deleghe cd. “accessorie”⁵².

Vediamo ora la natura delle deleghe e dei decreti legislativi nelle due legislature considerate. Nella XVI legislatura sono state conferite 401 deleghe (di cui 280 attuative del diritto europeo), distinte in 236 deleghe primarie (159 attuative del diritto europeo) e 165 deleghe integrative/correttive (121 attuative del

⁴⁸ Su questa prassi v. B. CIMINO - S. MORETTINI - C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione oltre la crisi*, cit., pp. 109 ss

⁴⁹ Su questi aspetti v. le recenti Corte cost. sentt. n. 251/2016 e 104/2017. Ancora prima la Corte era intervenuta con la nota sent. 340/2007

⁵⁰ La XIV, 2001–2006, e la XVI, 2008–2013.

⁵¹ Per la XVI legislatura: la legge sulla pubblica amministrazione (l. 4 marzo 2009, n. 15), il “collegato lavoro” (l. 4 novembre 2010, n. 183), la legge Gelmini (l. 30 dicembre 2010, n. 240), lo “statuto delle imprese” (l. 11 novembre 2011, n. 180), la “riforma Fornero” (l. 28 giugno 2012, n. 92), la materia del finanziamento dei partiti (l. 6 luglio 2012, n. 96), l'ordinamento della professione forense (l. 31 dicembre 2012, n. 247). Per la XVII legislatura: il “Jobs Act” (l. 10 dicembre 2014, n. 183), la riforma del sistema carcerario (l. 28 aprile 2014, n. 67), la legge Delrio (l. 7 aprile 2014, n. 56), il sistema fiscale (l. 11 marzo 2014, n. 23), la “green economy” (l. 28 dicembre 2015, n. 221), la riforma della Rai (l. 28 dicembre 2015, n. 220), la legge Madia sulla p.a. (l. 7 agosto 2015, n. 124), la “buona scuola” (l. 13 luglio 2015, n. 107), la riforma dell'editoria (l. 26 ottobre 2016, n. 198), la riforma del settore agricolo e alimentare (l. 28 luglio 2016, n. 154), la riforma del Terzo settore (l. 6 giugno 2016, n. 106), la legge sulle unioni civili e le convivenze di fatto (l. 20 maggio 2016, n. 76), il sistema della magistratura onoraria (l. 28 aprile 2016, n. 57), il fallimento (l. 19 ottobre 2017, n. 155), il reddito di inclusione (l. 15 marzo 2017, n. 33).

⁵² Delle 24 leggi di delega, 4 intervenivano in materia di diritto europeo, 10 avevano una delega accessoria rispetto all'impianto generale della legge e in altre 10 invece si affidava alle deleghe la riforma complessiva di uno o più settori.

diritto europeo). Con proporzioni simili ma numeri diversi, nella XVII legislatura sono state approvate in totale 533 deleghe (di cui 380 attuate del diritto europeo) distinte in 302 primarie (206 attuative del diritto europeo) e 251 deleghe integrative/correttive (174 attuative del diritto europeo).

Quanto ai decreti legislativi approvati, risulta che nella XVI legislatura sono stati approvati 230 atti (140 attuativi del diritto europeo), distinti in 192 primari (140 attuativi del diritto europeo) e 38 integrativi/correttivi (24 attuativi del diritto europeo). Nella XVII legislatura il numero sale a 257 decreti legislativi, distinti in 238 primari (153 attuativi del diritto europeo) e 19 integrativi/correttivi (7 attuativi del diritto europeo).

Anche in questo caso, in forza dell'effetto di molteplici fattori, si nota la diminuzione di fenomeni patologici concernenti l'uso della delega legislativa, cioè la prassi di stravolgere i limiti dell'art. 76 Cost. attraverso le deleghe integrative e correttive. I dati più recenti segnano - se non un blocco - una forte limitazione di questo uso⁵³. Ciò che si conferma in modo netto è, invece, la "crucialità" dell'istituto della delega come mezzo per l'attuazione di quei punti (importanti) del programma di governo che, potremmo dire, vengono lasciati alla definizione della agenda legislativa dell'Esecutivo.

Venendo al piano delle fonti, il ragionamento che si può fare partendo dai numeri sull'uso delle deleghe va in due direzioni⁵⁴. La prima è quella che mette in evidenza la duttilità e l'efficacia della delega come meccanismo buono per molti scopi⁵⁵. Sebbene siano molte le deleghe inattuate al termine della legislatura - forse per ragioni fisiologiche, ma anche politiche, e - nondimeno - connaturate allo scarto tra prassi e modello costituzionale⁵⁶ - questo strumento di normazione si contraddistingue per la notevole duttilità, potendo essere piegato in molte direzioni in ragione della ampiezza della previsione costituzionale. Il secondo rilievo che può essere condotto alla luce dei numeri riguarda l'uso tipizzato della delega e del decreto legislativo. Negli ultimi venticinque anni le funzioni di questi meccanismi si sono

⁵³ Quello delle deleghe integrative e correttive è forse il sintomo più evidente di «una vera e propria trasformazione strutturale dell'istituto della delega legislativa». Attraverso questa tipologia di deleghe si realizza, infatti, un trasferimento stabile del potere legislativo al Governo, che si trova in tal modo ampliati moltissimo i propri poteri grazie alla capacità di realizzare una legislazione «sperimentale» nella quale si possono valutare gli effetti prodotti dal primo intervento e poi correggerli successivamente. Si producono, così, «catene normative» nelle quali le prime norme e le correzioni si confondono lasciando l'interprete in una condizione di «incertezza» e di creazione di un diritto che è per statuto «imperfetto». Sul punto v. *infra multis* A. CELOTTO - E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. VI, Milano, Giuffrè, 2002, p. 713.

⁵⁴ Per ulteriori indicazioni che vengono dall'esame della prassi sia consentito rinviare a E. LONGO, *La legge precaria...*, cit., *passim*.

⁵⁵ Cfr. sul tema la tesi di S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, Liguori, 1990.

⁵⁶ È la tesi di D. DE LUNGO, *Le deleghe legislative inattuate*, Napoli, Esi, 2017.

progressivamente tipizzate⁵⁷: da un lato, nel servire l'attuazione dell'indirizzo politico del Governo e, dall'altro, nel garantire l'attuazione del diritto europeo.

5.6 I decreti-legge

Si è già fatto cenno alla circostanza che il numero dei decreti-legge è sceso significativamente durante la XVII legislatura (da 118 a 100). Per spiegare questo dato occorre usare ancora una volta un approccio multifattoriale. Il rapporto sullo stato della legislazione attribuisce la diminuzione dei decreti-legge principalmente ad un uso più razionale delle fonti primarie ed in particolare alla assimilazione, all'interno del procedimento di formazione delle leggi, di due indirizzi convergenti: da un lato, la dottrina che la Corte costituzionale ha avviato con le sentenze nn. 22/2012⁵⁸, 32/2014 e 237/2013, le quali hanno censurato (per la prima volta) disposizioni inserite nelle leggi di conversione perché eterogenee rispetto al contenuto originario; dall'altro, i moniti espressi dai Presidenti Ciampi, Napolitano e Mattarella durante le loro presidenze⁵⁹. Entrambi gli indirizzi sono stati fatti propri dal Comitato per la legislazione che nella sua "giurisprudenza" ha più volte fatto ad essi riferimento⁶⁰.

Sebbene non si possa dire che vi è una corrispondenza diretta tra sentenze della Corte e i moniti dei Presidenti della Repubblica, da un lato, e il diverso utilizzo delle fonti primarie, dall'altro, si può comunque riconoscere che tali indirizzi hanno inciso notevolmente sulla prassi e sull'uso eccessivamente "disinvolto" dei decreti-legge. Non è un caso, infatti, che la Conferenza dei presidenti di gruppo della Camera, nella riunione del 9 gennaio 2014, abbia avuto modo di richiedere alla Commissione Affari costituzionali la predisposizione di una relazione per l'Assemblea sul fenomeno della decretazione d'urgenza - poi approvata nella seduta della Commissione del 15 luglio 2015 - e che in questa relazione si sia sottolineata la necessità (al di là delle soluzioni a livello regolamentare, legislativo e costituzionale che avrebbero potuto essere elaborate sul tema della decretazione) di una cultura istituzionale e politica che

⁵⁷ G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, cit., 61; G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 76-77.

⁵⁸ Con questa sentenza, come è noto, la Corte costituzionale, per la prima volta, dichiarava illegittime disposizioni inserite dalle Camere in un decreto-legge nel corso dell'esame parlamentare del relativo disegno di legge di conversione, in quanto giudicate estranee alla materia e alle finalità del decreto legge ed annoverando la Corte medesima tale estraneità «... tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere ...».

⁵⁹ Sulla combinazione di questi interventi sia consentito rimandare a A. SIMONCINI - E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *rivistaad.it*, n. 3/2014.

⁶⁰ Da ultimo sul tema v. P. CARNEVALE, *La legislazione parlamentare e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *federalismi.it*, Focus fonti n. 3/2017. V. In generale sul punto v. le considerazioni di L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, Eum, 2006.

riesca, a differenza del passato, ad “impostare le azioni del Parlamento e del Governo in modo razionale, attraverso un’attenta e sistematica valutazione dei tempi e dei contenuti della decisione legislativa”, evitando un abuso del concetto di “emergenza”⁶¹.

È per questo che riteniamo occorra prendere in considerazione più fattori convergenti al fine di spiegare la diminuzione dell’uso di decreti-legge.

Anzitutto, occorre mettere in conto che tra le fonti primarie esiste una notevole fungibilità⁶². Se si osservano i numeri complessivi, si noterà che nella XVII legislatura sono raddoppiati i collegati alla manovra finanziaria⁶³ (da 5 a 10) ed è aumentato il numero di decreti legislativi approvati (v. *infra*).

Vi sono poi aspetti esterni legati allo sviluppo della legislazione. Nella XVI legislatura vennero approvati numerosi decreti-legge (soprattutto nel 2008 e nel 2012) per fronteggiare la crisi economica. Occorre inoltre guardare al “peso” dei decreti approvati e al loro incremento durante la fase di conversione. A fronte della riduzione del numero di leggi di conversione nella XVII Legislatura, si nota un incremento molto elevato di commi: 3.020 commi nella XVII Legislatura a fronte di 2.862 nella XVI.⁶⁴ E occorre infine tenere in considerazione la “multisetorialità” dei decreti approvati, la quale si evince da un dato di secondo livello, ovvero il numero di commissioni in sede referente riunite a cui si affida l’incarico di esprimere un parere sulle leggi di conversione (in media il 37,29% nella XVI Legislatura e il 39% nella XVII Legislatura).

Un ultimo accenno va fatto ai tempi medi di esame delle leggi di conversione nelle due legislature sotto esame. Se si prende il tempo che va dalla presentazione alla approvazione definitiva si nota che durante la XVI legislatura il Parlamento impiegava 46,5 giorni per la conversione contro i 50,8 giorni della XVII. Merita essere segnalato, sempre discutendo di tempi, che il tempo di istruttoria delle leggi di conversione dei decreti-legge si concentra per 2/3 nel ramo del Parlamento che inizia per primo l’esame e per il restante nell’altro ramo. Questo dato si combina chiaramente con il massiccio numero di leggi di conversione che sono approvate con una sola lettura in ciascuna delle due Camere (78,3 nella XVI legislatura e 88% nella XVII) e di cui si è parlato sopra.

⁶¹ Cfr. *Relazione all’Assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d’urgenza*, I Commissione permanente (Affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni), Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, 15 luglio 2015, Allegato.

⁶² Come rileva in modo netto G. DI COSIMO, *Fonti normative del Governo: molti problemi e tre modi per affrontarli*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2016.

⁶³ Per i quali come è noto esiste almeno alla Camera la possibilità per il Governo di chiedere che il provvedimento venga deliberato entro un certo termine (cfr. art. 123-*bis* del Reg. Camera).

⁶⁴ Da segnalare però, nella XVII Legislatura, il dato più basso degli anni 2015 e 2016 (403 e 465), mentre il valore risulta più elevato nel 2017 (882), anno caratterizzato da un basso numero di decreti-legge dei quali due però di dimensioni particolarmente ampie. Cfr. Dati e tendenze della legislazione statale nella XVI e nella XVII Legislatura, cit. p. 54.

5.7 Le questioni di fiducia e i maxi-emendamenti

Anche nella XVII legislatura continua ad essere largamente usato lo strumento della questione di fiducia poste su maxi-emendamenti⁶⁵.

Se si escludono i disegni di legge di conversione, il numero di questioni di fiducia poste dal Governo su propri disegni di legge ammonta a 5 nella XVI legislatura e a 10 nella XVII.

Nel caso dei progetti di legge di iniziativa parlamentare, il numero è ancora più basso: una sola richiesta di questione di fiducia durante la XVI legislatura e 6 casi di questione di fiducia richiesta nella XVII (su 3 provvedimenti). A differenza dei disegni di legge del Governo, qui occorre spiegare come mai il Governo abbia avuto interesse a porre la questione di fiducia per un disegno di legge di iniziativa parlamentare. È evidente che si è trattato di provvedimenti la cui approvazione era vitale per la tenuta della maggioranza che sosteneva i governi in carica⁶⁶.

Ma l'arma della questione di fiducia è stata usata soprattutto per i disegni di legge di conversione. Nella XVI legislatura 37 decreti-legge (34,9% del totale delle leggi di conversione) sono stati convertiti in legge dopo la posizione, in almeno un ramo del Parlamento, della questione di fiducia.

Mentre nella XVII legislatura 44 (53,0% del totale delle leggi di conversione) decreti-legge sono stati convertiti in legge dopo la posizione, in almeno un ramo del Parlamento, della questione di fiducia.

Se guardiamo dentro a questi dati, analizzando la situazione della XVII legislatura, notiamo che in totale nella XVII legislatura la questione di fiducia è stata richiesta 100 volte (56 volte al Senato e 44 alla Camera), con una media di una volta e mezza al mese per 58 provvedimenti (45 decreti-legge, 10 leggi di iniziativa governativa e 3 leggi di iniziativa parlamentare)⁶⁷.

Giova notare due elementi che emergono all'interno della prassi relativa alla apposizione del voto di fiducia. Sono leggermente maggiori i voti di fiducia chiesti al Senato che alla Camera. Il dato si spiega evidentemente con la difficoltà della maggioranza di avere i numeri minimi al Senato in forza della legge elettorale del 2005.

Per quanto riguarda infine le procedure, si conferma la prassi instaurata nella XVI legislatura di porre la questione di fiducia sul testo che proviene dalla Commissione. Ciò avviene, come è noto, sempre alla

⁶⁵ Su questa prassi v. *ex multis* il recente contributo di G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia...*, cit.

⁶⁶ Nel caso della XVI legislatura si trattava della legge n. 51 del 2010 (disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza). Mentre per la XVII la fiducia è stata posta sulla legge n. 41 del 2016 (introduzione del reato di omicidio stradale), sulla legge n. 76 del 2016 (unioni civili) e sulla legge n. 165 del 2017 (riforma elettorale). Merita ricordare che è stata approvata con questione di fiducia anche la legge n. 152 del 2015 (riforma elettorale della Camera), la quale però derivava da un "testo unificato".

⁶⁷ Per ulteriori dati circa le questioni di fiducia nella XVII legislatura v. *funditus* P. GAMBALE - G. SAVINI, *L'evoluzione dell'attività normativa tra Parlamento e Governo nella XVII Legislatura: profili ricostruttivi e risvolti problematici*, cit., pp. 145-147.

Camera ma di fatto anche al Senato, dove per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge non si forma un testo in Commissione ma si procede alla votazione degli emendamenti approvati dalla stessa e che in caso di apposizione della questione di fiducia vengono “condensati in un unico maxi-emendamento riproduttivo, con gli occorrenti interventi di coordinamento⁶⁸”.

5.8 La manovra di bilancio e la legislazione collegata

Durante la XVI legislatura sono state approvate 20 leggi che rientrano nella manovra di bilancio. Di contro, nella XVII legislatura sono state approvate 18 leggi di questo tipo.

Il dato che però appare interessante notare ai nostri fini è il ritorno ad una crescita dimensionale notevole dei provvedimenti che formano la vecchia legge di stabilità e ora legge di bilancio (v. par. successivo).

5.9 L'attività emendativa

Non si può chiudere questo esame senza affrontare un paragrafo essenziale tra quelli indicati all'interno del Rapporto sulla legislazione 2016–17, relativo agli emendamenti approvati nelle due legislature sotto osservazione.

Dai prospetti dell'Osservatorio sulla legislazione emerge che in entrambe le legislature sono le leggi di conversione ad aver il maggior numero di emendamenti⁶⁹, seguite dalla categoria delle “altre leggi ordinarie”⁷⁰. Le leggi di bilancio e i collegati sono i due tipi di provvedimenti che crescono in maniera relativamente minore ma comunque considerevole: mentre nella XVI legislatura sono queste ultime ad aver avuto l'aumento maggiore⁷¹, nella XVII legislatura sono le prime ad essere cresciute in modo maggiore delle seconde⁷².

Se si mettono in evidenza le leggi di iniziativa governativa, il dato degli emendamenti approvati restituisce dei valori che fanno riflettere. Il numero medio di emendamenti approvati per i disegni di legge di iniziativa governativa, escluse le conversioni e le ratifiche, è sempre più alto di quello che si registra per le leggi di conversione⁷³, le quali comunque fanno registrare un aumento considerevole di emendamenti

⁶⁸ Op. ult. cit., p. 148.

⁶⁹ XVI: 4.609 totale, valore medio: 43,5; XVII: 5.635 totale, valore medio: 67,9.

⁷⁰ XVI: 3.738 totale, valore medio: 34,2; XVII: 3.719 totale, valore medio: 35,1.

⁷¹ Totale emendamenti 1.174, valore medio 234,8.

⁷² Le leggi di bilancio sono cresciute in totale di 2.127 emendamenti, per un valore medio di 118,2 emendamenti; mentre i collegati sono cresciuti in totale di 1.478, per una media di 147,8 emendamenti.

⁷³ Per i disegni di legge di iniziativa governativa i valori mediani sono: 68,3 emendamenti nella XVI legislatura e 94,1 nella XVII. Un dato che addirittura cresce laddove sia stata posta la questione di fiducia. In media 66,8 emendamenti per legge approvata nella XVI Legislatura e 171 emendamenti nella XVII.

approvati durante la XVII legislatura⁷⁴; un segno che va letto in connessione con la diminuzione del numero complessivo dei decreti-legge approvati.

Il Rapporto ci rivela poi che in caso di posizione della questione di fiducia - nella lettura in cui questa è stata posta - i disegni di legge di conversione di decreti-legge hanno avuto in media 67,6 emendamenti per legge approvata nella XVI Legislatura e 59,5 emendamenti nella XVII. Il numero medio di emendamenti in caso di fiducia risulta quindi leggermente più alto nella XVI Legislatura per i decreti-legge rispetto agli altri disegni di legge governativi (66,8) mentre nella XVII Legislatura avviene, ed in maniera ben più netta, il contrario (il valore medio della XVII Legislatura per gli altri disegni di legge governativi è infatti di 171). È lo stesso Rapporto a dirci che in ciò si può cogliere un riflesso del minore ricorso, nella seconda metà della XVII Legislatura, alla decretazione d'urgenza.

In chiusura, sul punto, va riportato il dato dei progetti di legge di origine parlamentare, per i quali il numero medio degli emendamenti approvati è 18 nella XVI e 26,7 nella XVII⁷⁵.

6. Sintesi dell'esame

Tutti questi numeri sembrano confermare quanto prima si è accennato. Permane una forte incidenza del Parlamento sulla legislazione, pure essendo bilanciata da una notevole forza del Governo nella fase di avvio del procedimento legislativo e durante la fase di vera e propria “negoziazione” legislativa. Ciò genera numerosi problemi, specie quando Governo e Parlamento mettono in pratica atteggiamenti cd. “avversariali”, anziché collaborativi, nel *rule (law)-making* parlamentare.

In generale, l'esame dei dati conferma due osservazioni che accompagnano oramai da molto tempo la produzione di fonti primarie nel nostro ordinamento: 1) la prevalenza dei procedimenti normativi “duali”, come la conversione dei decreti-legge, lo strumento della delega legislativa e la legge di bilancio⁷⁶; 2) l'espansione e la progressiva “despecializzazione” del procedimento di conversione del decreto-legge e della decretazione legislativa⁷⁷.

7. Conclusioni

Nonostante i numeri analizzati esprimano una vitalità ancora alta della legge ordinaria, abbiamo notato, in questa sede, che dopo il 1993 il decreto-legge e il decreto legislativo sono divenuti le due principali forme di produzione normativa.

⁷⁴ Per i disegni di legge di conversione la media è: 43,5 emendamenti per disegno di legge di conversione; 67,9 emendamenti nella XVII Legislatura

⁷⁵ Questo dato si conferma anche nel caso della apposizione della fiducia.

⁷⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003³.

⁷⁷ A. SIMONCINI, *Editoriale: 1998-2008: la fine della legge?*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2009.

A Costituzione invariata, queste tendenze hanno prodotto squilibri effettivi e duraturi sulla forma di governo e correlativamente nell'espletamento della funzione legislativa. Inoltre, essi hanno permesso l'aprirsi di una nuova crisi della rappresentanza partitica ed una generale sfiducia nelle istituzioni sia nazionali sia europee.

In questo orizzonte, i fenomeni di "precarizzazione" delle procedure e della legislazione sono aumentati a tutto vantaggio della incertezza delle norme e delle garanzie che il procedimento legislativo dovrebbe preservare.

Se in passato era il numero eccessivo di fonti primarie in vigore, o addirittura il fatto che non si riuscisse a comprendere quante fossero effettivamente vigenti a destare le maggiori preoccupazioni degli operatori giuridici, oggi quello spazio è occupato dai nodi concernenti la realizzazione, tramite atti-fonte, dei principi a fondamento della nostra democrazia. È la cattiva qualità di questi prodotti – unita allo stravolgimento della divisione dei poteri prodotta dall'abuso degli atti aventi forza di legge – che genera incertezza e inefficienza dei comandi contenuti nelle fonti primarie e non permette ai cittadini di sentirsi al sicuro.

Con il trascorrere degli anni, di legislatura in legislatura, si è, infatti, determinato quello che in modo molto lungimirante gli stessi protagonisti della scena legislativa hanno definito un processo di «rarefazione dell'attività legislativa classica». Gli atti normativi primari e secondari del Governo hanno finito per diventare la strumentazione «ordinaria» di realizzazione dell'indirizzo politico non solo in materia economica, ma anche in altri settori rilevanti come l'ambiente, l'istruzione, la sicurezza, gli obblighi comunitari, le missioni militari, ecc. Le leggi che non appartengono alla iniziativa vincolata del Governo sono diminuite e, come si può notare ogni giorno, i provvedimenti governativi incidono sempre più su questioni legate ai diritti e alla attuazione della Costituzione.

In questo quadro, per realizzare l'indirizzo politico economico sono stati utilizzati principalmente le leggi annuali di bilancio, i decreti legislativi e i decreti-legge, trasformatisi oramai in modo pressoché definitivo da fonti eccezionali a strumenti di legislazione ordinaria. È soprattutto attraverso la decretazione d'urgenza che si raggiungono due importanti risultati combinati che in altro modo sarebbero stati impossibili: l'immissione nell'ordinamento di norme provvisorie e la presentazione di un disegno di legge che, come tale, viene discusso, emendato, più o meno profondamente, e approvato con una procedura più rapida e concordata rispetto a quella normale.

La prassi e i regolamenti parlamentari si sono sviluppati nel senso di considerare la conversione come occasione di negoziazione legislativa e come strumento per inserire nel disegno di legge di conversione qualsiasi emendamento, sino al limite del totale stravolgimento del testo originario. Una prassi che si è mossa sempre sul filo del rasoio della incostituzionalità. Solo quando tale limite è stato sorpassato sono

scattati gli interventi della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica (o il lavoro del Comitato per la legislazione). Dal 2007 la Consulta ha mostrato una maggiore audacia sia nel controllare i decreti legislativi adottati fuori dai binari della legge di delega sia nel dichiarare l'incostituzionalità dei decreti-legge e delle leggi di conversione viziati per mancanza dei requisiti fissati nell'art. 77 Cost. Le sentenze della Corte costituzionale, unite ad alcune prese di posizione formali e informali dei Presidenti della Repubblica, hanno avuto rilevanti effetti su questa situazione, ma certo non hanno bloccato l'uso oltre il limite dei decreti-legge, così come non hanno impedito l'approvazione di atti estremamente eterogenei o l'introduzione di emendamenti disomogenei durante la fase di conversione.

In termini generali, l'avvento del maggioritario ha inasprito quei problemi legati alla formazione delle leggi che si erano sviluppati fin dagli anni Settanta. Nella nuova temperie politica, i problemi di governabilità e di efficienza dei Governi hanno continuato a scaricarsi sul terreno del procedimento legislativo e dell'uso delle fonti primarie e secondarie.

In mancanza di una modifica della forma di governo, le prassi avviate dopo il maggioritario hanno contribuito a determinare una trasformazione profonda dei ruoli del Legislativo e dell'Esecutivo. In definitiva, il governo parlamentare ha subito profonde trasformazioni, ma, anche in virtù della elasticità che caratterizza il sistema delle fonti italiano, non è stato necessario adeguare la forma di governo alle importantissime novità intervenute.

I mutamenti descritti non sono solo quantitativi. La maggioranza parlamentare e il Governo si sono trasformati in veri e propri trascinatori della produzione normativa. I dati sui tempi di approvazione degli atti legislativi ci dicono, infatti, che i Governi sono refrattari ad assoggettarsi a limiti formali e procedurali, sentendosi legittimati a disporre a piacimento dei meccanismi di produzione delle fonti per ragioni essenzialmente di tempo. La tempistica legata alla approvazione in Parlamento delle leggi a iniziativa vincolata mostra tutta la forza politica del Governo e, più nello specifico, la capacità della maggioranza di disporre a proprio favore dei tempi e delle modalità di approvazione delle leggi.

Come considerare questi cambiamenti? In alcuni casi le prassi arrivano davvero a stravolgere il sistema costituzionale delle fonti attraverso fenomeni di scoordinamento, di cattiva legislazione e di violazione delle regole democratiche, specie quando colpiscono il ruolo delle opposizioni. Dall'altro, però, le tendenze descritte mostrano il bisogno di una diversa funzionalizzazione delle fonti e delle procedure esistenti, rivolte a dare risposta in modo veloce alle tumultuose domande sociali. Per decidere più velocemente e soddisfare i nuovi bisogni espressi dall'opinione pubblica, il circuito della decisione politica è spesso costretto a trasformare il procedimento legislativo normale accettando i cambiamenti determinati da fattori esterni al diritto (*in primis* l'economia e le tecnologie) e a intendere il tempo in maniera diversa da come lo si pensava settanta anni fa.



Il passaggio a un sistema elettorale maggioritario e a Governi di coalizione pre-elettorali hanno solo accelerato la trasformazione del processo di “mediazione-patteggiamento” sulla legislazione: la certezza sui tempi della decisione è divenuta più importante della garanzia di assicurare un dibattito nelle aule parlamentari rivolto a definire il contenuto delle leggi e, poi, la corretta attuazione delle stesse.

In queste condizioni, i Governi e le maggioranze parlamentari hanno bisogno di decidere velocemente, e per farlo devono mettere sotto pressione le normali procedure parlamentari, fino a decidere di dare una interpretazione più ampia delle norme della Costituzione che attribuiscono al Governo la possibilità di esercitare il potere normativo. È dunque l’accelerazione e la velocità del procedimento legislativo il tratto del momento presente e l’elemento di trasformazione più forte del sistema delle fonti. Un processo riformatore che non sembra neanche avere bisogno di un cambiamento espresso della Costituzione, tanto è capace di imporsi al di sopra delle stesse disposizioni costituzionali.

Di fronte alla situazione descritta, rimane necessariamente aperta la domanda: fin dove si spingerà il cambiamento?