

LA LEGISLAZIONE STATALE NELLA XVIII LEGISLATURA. SPUNTI  
RICOSTRUTTIVI\*

ERIK LONGO\*\*, CATERINA DI COSTANZO\*\*\*

**Sommario**

1. Introduzione. – 2. I dati sulla legislazione: analisi critica dei documenti ufficiali della Camera e del Senato. – 2.1. Una nota di metodo sull'analisi della legislazione. – 2.2. I dati sulle fonti primarie nella XVIII Legislatura – 2.2.1. Leggi durante il Conte II. – 2.2.2. Decreti-legge durante il Conte II. – 2.2.3. Iniziativa legislativa. – 2.2.4. Leggi di iniziativa parlamentare. – 2.2.5. Iniziativa governativa. – 2.2.6. I progetti di legge di iniziativa mista. – 2.2.7. I decreti-legge. – 2.2.8. Decreti legislativi. – 2.2.9. Il rapporto maggioranza-opposizione nelle votazioni. – 3. La legislazione dell'emergenza. – 3.1. La legislazione dell'emergenza nel Rapporto sullo stato della legislazione 2019-2020. – 3.2. I decreti-legge emanati nel periodo di emergenza. – 4. La compromissione del ruolo del Parlamento. Un dato su cui occorre riflettere. – 4.1. Le attuali tendenze della produzione normativa. – 4.2. Le audizioni svolte dal Comitato sulle tendenze della produzione normativa. – 4.3. Le analisi dei decreti-legge e di altri progetti di legge. – 5. Il dominio del presente.

\* *Contributo non sottoposto a referaggio, compreso nelle segnalazioni della rubrica "Fonti statali" del numero 1/2021.*

Nonostante la scheda sia frutto di una riflessione comune, i paragrafi 1, 1.1, 1.2, 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3, 1.2.4, 1.2.5, 1.2.6, 1.2.7, 1.2.8, 1.2.9, 2, 3, 4 sono da attribuire a Erik Longo, mentre i paragrafi 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3 sono da attribuire a Caterina Di Costanzo.

\*\* Erik Longo è Professore associato di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze.  
Contatto: erik.longo@unifi.it.

\*\*\* Caterina Di Costanzo è assegnista di ricerca in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze.

Contatto: cate.dicostanzo@gmail.com.

## 1. Introduzione

In questa scheda vengono presentati alcuni dati fondamentali, fra quelli sino ad ora disponibili, sulla legislazione statale nella XVIII Legislatura. L'obiettivo è quello di proporre una serie di spunti ricostruttivi interlocutori e non definitivi concernenti la produzione legislativa in corso.

I dati inclusi nella scheda sono estratti principalmente da [“La produzione normativa: cifre e caratteristiche”](#) dell'Osservatorio legislativo e parlamentare, dalla documentazione prodotta in materia dalla [fondazione Openpolis](#), da [“Il Rapporto sullo stato della legislazione 2019-2020”](#) dell'Osservatorio sulla legislazione in collaborazione con il Servizio Studi del Senato della Repubblica, dal [Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione](#) (5 luglio 2018-5 maggio 2019) dell'Osservatorio sulla legislazione.

Il lavoro è stato chiuso il 28 febbraio 2021, pertanto i dati riportati sono aggiornati a quel momento.

## 2. I dati sulla legislazione: analisi critica dei documenti ufficiali della Camera e del Senato

Siamo quasi a tre anni dall'inizio della XVIII Legislatura. È uno dei periodi più difficili della nostra storia nazionale dopo la Seconda guerra mondiale.

La situazione politica e istituzionale italiana rispecchia le tendenze delle altre democrazie<sup>1</sup>. Siamo lontani dall'autoritarismo in versione XXI secolo di cui stanno facendo esperienza la Polonia e l'Ungheria<sup>2</sup>. La pandemia ha mostrato pure la grande differenza tra i paesi asiatici e le democrazie occidentali quanto a garanzia delle libertà e uso delle tecnologie a fini di sorveglianza.

Torniamo ai fatti della XVIII Legislatura. Il primo dato da commentare è la lunga attesa prima di avere sia un Parlamento pienamente funzionante sia il primo voto di fiducia a un Governo formatosi nella XVIII Legislatura. Ci sono voluti infatti 89 giorni di attesa per sbloccare l'impasse politico, e trovare l'accordo tra Movimento 5 stelle e Lega per la nascita del Governo Conte I<sup>3</sup>.

\*Nonostante la scheda sia frutto di una riflessione comune, i paragrafi 1, 1.1, 1.2, .1.2.1, 1.2.2, 1.2.3, 1.2.4, 1.2.5, 1.2.6, 1.2.7, 1.2.8, 1.2.9, 2, 3, 4 sono da attribuire a Erik Longo, mentre i paragrafi 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3 sono da attribuire a Caterina Di Costanzo.

<sup>1</sup> T. GINSBURG - M. VERSTEEG, *Binding the Unbound Executive: Checks and Balances in Times of Pandemic*, in *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-52*, 2020.

<sup>2</sup> In Ungheria, il primo ministro Orban ha approfittato del coronavirus per farsi attribuire dal Parlamento, il 30 marzo 2020, i pieni poteri a tempo indeterminato in forza dei quali ha emanato 180 decreti, molti contro il dissenso politico; successivamente nel mese di giugno è stata approvata una nuova legge che revoca la precedente, ma non i 180 decreti, e stabilisce che il presidente può riproclamare lo stato di emergenza senza bisogno del voto del Parlamento”. C. GYÓRY - N. WEINBERG, *Emergency powers in a hybrid regime: the case of Hungary*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 3, 2020, 329-353.

<sup>3</sup> In questo periodo il parlamento è stato fermo: la mancanza di una maggioranza parlamentare chiara ha reso impossibile la formazione delle commissioni parlamentari, cuore pulsante dell'attività

In questi tre anni si è acuita la difficoltà del Parlamento di approvare leggi e di avere un ruolo centrale nella determinazione delle leggi; sebbene tale tendenza sia molto risalente, nella legislatura in corso si è acuita; un esempio plastico lo abbiamo avuto durante il passaggio della legge di bilancio per il 2019 (ma lo stesso è avvenuto con qualche piccola differenza nella approvazione della legge di bilancio per il 2020). In quella fase si è preso atto con maggiore forza che il Parlamento italiano è un luogo periferico e non il motore della funzione legislativa, sebbene tutte le leggi siano approvate dalle Camere. Nonostante la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 17/2019 non abbia rinvenuto gli estremi per il conflitto di attribuzione sollevato dai senatori del Partito democratico sulla legge di bilancio 2019<sup>4</sup>, il passaggio parlamentare di quella legge ha rappresentato la presa d'atto della immobilità del Parlamento e della assoluta preminenza dell'Esecutivo.

Ciò che è avvenuto con l'approvazione della successiva legge di bilancio e poi con la pandemia, non è altro che il consolidamento di tendenze più risalenti che però in questa legislatura hanno avuto un ulteriore punto di maturazione<sup>5</sup>. Se a questo si somma pure l'approvazione della riforma del numero dei parlamentari ed altre riforme della attuale legislatura<sup>6</sup>, ci si accorge che la scommessa sulla efficienza delle Camere sia stata messa da parte.

### 2.1. Una nota di metodo sull'analisi della legislazione

L'analisi dei numeri può aiutare non solo a capire cosa è successo in Parlamento, ma ci può far comprendere gli equilibri della forma di Governo e l'efficacia delle norme costituzionali sulle fonti<sup>7</sup>. Queste valutazioni sono utili, inoltre, per capire l'effettività del diritto e la qualità delle fonti<sup>8</sup>. È evidente che

legislativa. Nonostante infatti la legislatura sia iniziata il 23 marzo, formalmente fino a inizio giugno è successo poco o nulla. Si tratta di un tempo di attesa record che però si colloca sostanzialmente in linea con quanto accaduto all'avvio della precedente legislatura quando per formare il Governo Letta nella XVII legislatura ci vollero comunque 62 giorni.

<sup>4</sup> Su cui si veda lo speciale dell'Osservatorio sulle fonti n. 1/2019 <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/numeri-speciali/speciale-1-ordinanza-17-2019-della-corte-costituzionale>

<sup>5</sup> Si pensi al paradigma della "legislazione populista" di cui ha parlato N. LUPO, «Populismo legislativo?»: continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana, in *Ragion Pratica*, 2, 2019, 257-277.

<sup>6</sup> Si veda lo speciale dell'Osservatorio 2/2019 <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/numeri-speciali/speciale-la-legislatura-del-cambiamento-alla-ricerca-dello-scettro-2-2019> e la ricerca Tosi <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/numeri-speciali/speciale-tosi-ricerca-2020-2020>

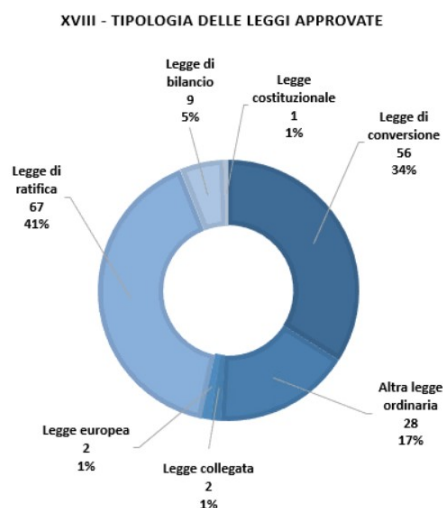
<sup>7</sup> L. PALADIN, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri*, in *Quad. cost.*, 1996; S. MATTARELLA, *Strumenti normativi ed equilibri della forma di governo*, in *Politica della legislazione oltre la crisi*, a cura di L. DUILIO, Bologna, Il Mulino, 2013.

<sup>8</sup> N. LUPO, *La lunga crisi del procedimento legislativo e l'impossibile qualità delle regole*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2013, 421-436.

questa indagine non intende sostituire il problema relativo alla “validità” degli atti e quindi alla possibilità che dalla prassi emergano patologie (invalidità) di cui si deve occupare soprattutto la Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge del Governo<sup>9</sup>.

## 2.2. I dati sulle fonti primarie nella XVIII Legislatura

Partiamo dai dati complessivi. Come mostrano le fonti a disposizione, un terzo delle leggi approvate (33%) sono di conversione di decreti-legge; un ulteriore terzo sono leggi di ratifica di trattati internazionali (41%). Se si tolgono le leggi annuali (bilancio, con i collegati, e legge europea e di delegazione europea), la percentuale delle leggi ordinarie è molto bassa (17%).

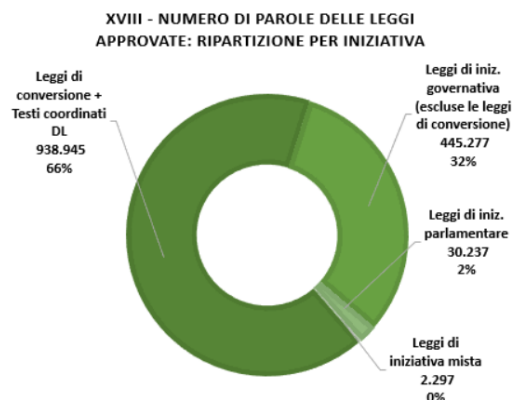


Fonte: *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, a cura dell' Osservatorio legislativo e parlamentare<sup>10</sup>.

Il dato è ancora maggiore se si guarda dentro le fonti approvate.

<sup>9</sup> Sia consentito rinviare a E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017.

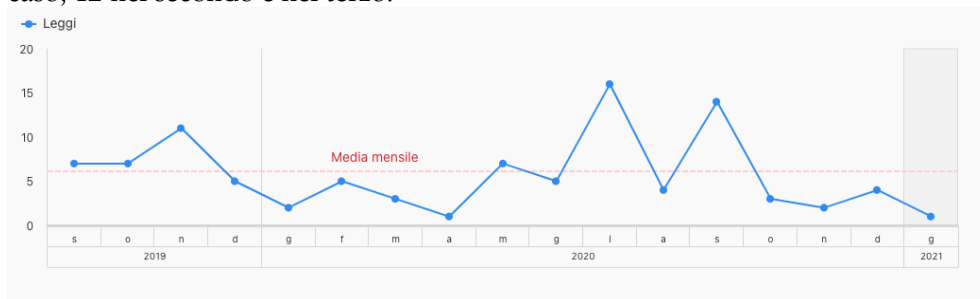
<sup>10</sup> Dati disponibili all'indirizzo internet: [https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_la\\_produzione\\_normativa\\_nella\\_xviii\\_legislatura.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_la_produzione_normativa_nella_xviii_legislatura.html) (ultimo accesso 1 marzo 2021).



Fonte: *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, a cura dell'Osservatorio legislativo e parlamentare<sup>11</sup>.

### 2.2.1. Leggi durante il Conte II

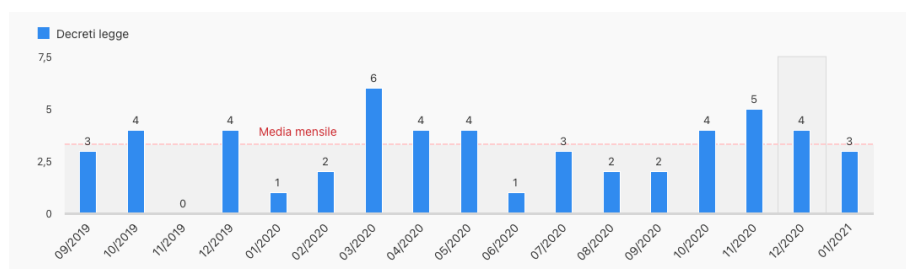
Durante il Conte II sono stati approvati definitivamente 97 disegni di legge per una media di 6,1 al mese. In genere i ddl approvati sono meno di 10 ogni mese. Fanno eccezione novembre 2019 (11) e luglio (16) e settembre (14) 2020. Questi picchi sono dovuti alla ratifica di diversi trattati internazionali: 9 nel primo caso, 12 nel secondo e nel terzo.



### 2.2.2. Decreti-legge durante il Conte II

Complice anche la pandemia sono 52 i decreti-legge deliberati dal governo Conte II. Tra i mesi più intensi da questo punto di vista troviamo marzo (con 6 DL presentati alle camere) e novembre 2000 (con 5). Rimane comunque, come vedete una costante la media mensile che si aggira intorno ai tre decreti-legge. Se scorporiamo i decreti “pandemici” questa media riscalda e tocca la costante individuata circa venti anni fa da Simoncini.

<sup>11</sup> Ibid.

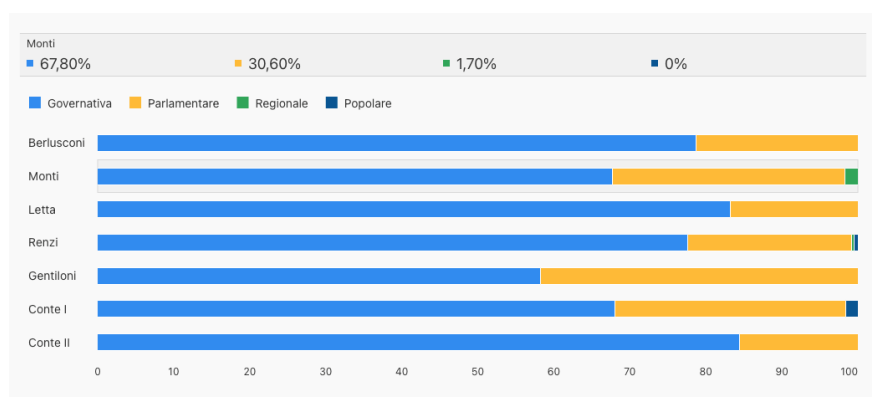


Fonte: Openpolis<sup>12</sup>

### 2.2.3. Iniziativa legislativa

Circa l'iniziativa i dati fino alla pandemia sono stati in linea con quanto già accaduto nelle passate legislature fino alla pandemia. Circa il 70% delle leggi approvate erano di iniziativa governativa. Dopo la pandemia siamo saliti a un rapporto 80 a 20 (33 leggi di iniziativa parlamentare su 165 approvate fino al 31 dicembre 2020<sup>13</sup>).

La cifra è salita moltissimo in ragione della pandemia: analizzando i dati del governo Conte II per la sua intera durata (dal 5 settembre 2019 al 26 gennaio 2021) infatti notiamo che le leggi di iniziativa governativa rappresentano oltre l'84%. Il governo Conte I si fermava al 68%, il governo Gentiloni al 58%, Renzi al 77,8%, Letta all'83,3%.



Fonte: Openpolis<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Si v. il Report dell'istituto, disponibile in <https://www.openpolis.it/numeri/nel-2020-deliberati-38-decreti-legge/>

<sup>13</sup> Fonte: la produzione normativa, cifre e caratteristiche.

<sup>14</sup> <https://www.openpolis.it/numeri/durante-il-conte-ii-oltre-185-delle-leggi-approvate-sono-di-iniziativa-governativa/>

Per quanto riguarda l’iniziativa parlamentare è costante la prassi da parte dei parlamentari di presentare un numero molto ampio di progetti di legge, dei quali la maggior parte però si trova nella condizione di “assegnato ma non ancora iniziato l’esame”. Sono pochi i progetti in corso di esame in commissione e pochissimi quelli all’esame dell’assemblea.

Circa l’iniziativa è molto interessante quanto emerge dall’indagine di *Openpolis* relativa ai primi di anni di vita della attuale legislatura, in cui si legge che di 31 delle leggi di iniziativa parlamentare approvate, circa  $\frac{3}{4}$  sono state depositate dal Movimento 5 stelle. È interessante notare che l’iniziativa parlamentare è costituita da leggi che hanno un impatto normativo diverso da quello dei decreti-legge e delle altre leggi di iniziativa governativa: si tratta di alcune ratifiche, di istituzioni di commissioni di inchiesta e di leggi che hanno carattere marginale, come quelle che istituiscono celebrazioni o che dichiarano qualche sito o opera “monumento nazionale”.

**Vediamo le sedi di approvazione** delle leggi parlamentari e governative.

#### 2.2.4. Leggi di iniziativa parlamentare

Nella XVIII Legislatura è stata fin qui approvata una **legge di revisione costituzionale** (quella in materia di riduzione dei parlamentari) di iniziativa parlamentare e altri 33 **progetti di legge ordinaria di iniziativa parlamentare**.

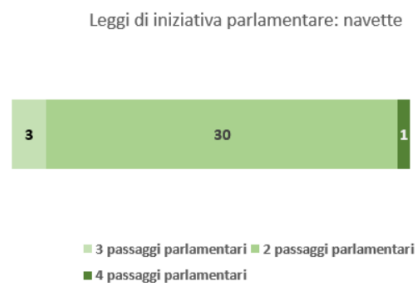


Fonte: *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, a cura dell'Osservatorio legislativo e parlamentare<sup>15</sup>.

I passaggi parlamentari di queste leggi<sup>16</sup>.

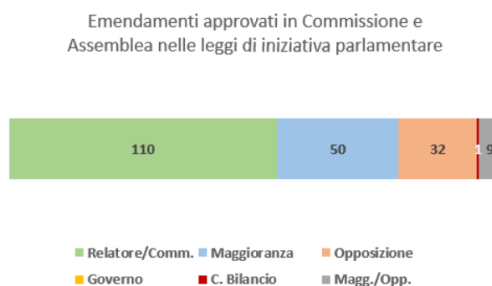
<sup>15</sup> Si v. [https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_la\\_produzione\\_normativa\\_nella\\_xviii\\_legislatura.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_la_produzione_normativa_nella_xviii_legislatura.html).

<sup>16</sup> Quando si indicano “2 passaggi parlamentari” ci si riferisce a leggi per le quali è stato sufficiente un solo passaggio in ciascuna delle due Camere, per un totale appunto di due passaggi complessivi;



Fonte: *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, a cura dell'Osservatorio legislativo e parlamentare<sup>17</sup>.

Alle leggi di iniziativa parlamentare sono stati complessivamente approvati 202 emendamenti, 198 in prima lettura e 4 in seconda lettura. 154 emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e 48 nel corso dell'esame in Assemblea. Nel grafico sottostante la suddivisione degli emendamenti in base al presentatore:



Fonte: *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, a cura dell'Osservatorio legislativo e parlamentare.

Le leggi di iniziativa parlamentare sono complessivamente composte da 333 commi e da 30.237 parole. Esse hanno registrato, nel corso dell'iter un aumento medio, rispetto al testo base, di 0 commi e di 106 parole. In termini percentuali i testi sono "cresciuti" del 4,06% con riferimento al numero di commi e de 13,56% con riferimento al numero di parole.

con "3 passaggi parlamentari" ci si riferisce a quelle leggi per le quali è stato necessario un secondo passaggio nel primo ramo di esame, per un totale appunto di tre passaggi complessivi.

<sup>17</sup> Si v. [https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_la\\_produzione\\_normativa\\_nella\\_xviii\\_legislatra.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_la_produzione_normativa_nella_xviii_legislatra.html).



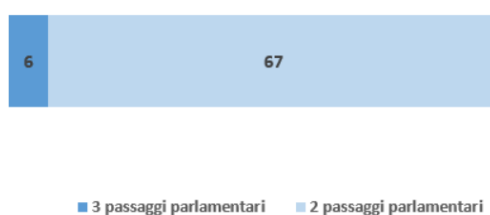
Il tempo medio di esame è stato di 218 giorni (92 giorni in prima lettura e 94 giorni in seconda lettura; si prendono in considerazione i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione; non sono considerati i tempi di trasmissione tra le due Camere).

### 2.2.5. Iniziativa governativa

Nella XVIII Legislatura sono stati approvati, fino al 31 dicembre 2020, 56 disegni di legge di conversione di decreti-legge e 73 altri disegni di legge di **iniziativa governativa**, tutti approvati in sede referente, tranne 1, approvato in sede redigente.

Il dato più interessante concerne i passaggi parlamentari. Come potete vedere è preponderante il numero di ddl che sono stati approvati con soli due passaggi parlamentari.

Leggi di iniziativa governativa (senza DL): navette



Fonte: *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, a cura dell'Osservatorio legislativo e parlamentare.

Le leggi di iniziativa governativa - al netto dei decreti leggi convertiti - sono complessivamente composte da 4.139 commi e da 445.277 parole (le leggi di bilancio 2019, 2020 e 2021 occupano da sole 3.488 commi e 369.310 parole). Esse hanno registrato, nel corso dell'iter un aumento medio, rispetto al testo base, di 25 commi e di 2.643 parole. In termini percentuali i testi sono "aumentati" del 78,30% con riferimento al numero di commi e del 76,44% con riferimento al numero di parole.

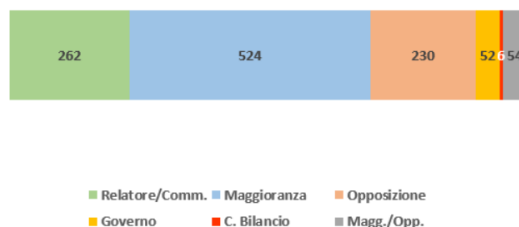


Fonte: *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, a cura dell'Osservatorio legislativo e parlamentare.

Il tempo medio di esame è stato di 253 giorni (106 giorni in prima lettura e 95 giorni in seconda lettura; si prendono in considerazione i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione; non sono considerati i tempi di trasmissione tra le due Camere).

Alle leggi di iniziativa governativa (al netto delle leggi di conversione di decreti-legge) sono stati complessivamente approvati 1.128 emendamenti, 1.056 in prima lettura e 724 in seconda lettura. 1.047 emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e 81 nel corso dell'esame in Assemblea.

Emendamenti approvati in Commissione e Assemblea nelle leggi di iniziativa governativa (senza DL)



Fonte: *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, a cura dell'Osservatorio legislativo e parlamentare.

### 2.2.6. I progetti di legge di iniziativa mista

Nella XVIII Legislatura sono stati approvati anche due progetti di legge di iniziativa mista. Si tratta della legge in materia di legittima difesa (L. n. 36/2019) e della legge in materia di educazione civica (L. n. 92/2019), approvati in testi unificati derivanti dalla confluenza di proposte di legge di iniziativa parlamentare e di una proposta di legge di iniziativa popolare.

Per l'approvazione della L. n. 36/2019 sulla legittima difesa sono state necessarie due letture nel primo ramo di esame e una nel secondo ramo; per l'approvazione della legge n. 92/2019 è stata sufficiente una sola lettura in ciascuno dei rami del Parlamento<sup>18</sup>.

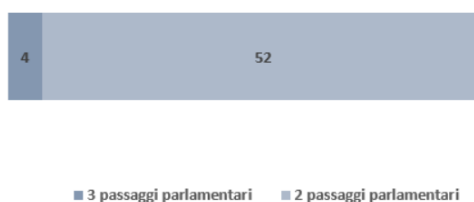
### 2.2.7. I decreti-legge

Dall'avvio della XVIII Legislatura (23 marzo 2018) fino al 31 dicembre 2020 sono stati emanati 78 decreti-legge (4 deliberati dal governo Gentiloni, 26 dal governo Conte I e 48 dal governo Conte II); di questi 56 sono stati convertiti in legge.

18 decreti-legge sono decaduti perché non sono stati convertiti nei tempi previsti o abrogati; il contenuto di questi decreti-legge è però confluito, con emendamenti approvati nel corso dell'iter parlamentare, in altri provvedimenti.

Anche per i decreti-legge si realizza quel fenomeno del monocameralismo alternato di cui abbiamo parlato in precedenza.

Leggi di conversione dei decreti-legge: navette



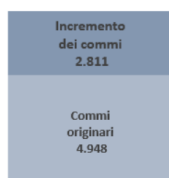
Fonte: *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, a cura dell'Osservatorio legislativo e parlamentare.

Per 29 dei 56 decreti-legge convertiti il Governo ha fatto ricorso alla posizione, in almeno uno dei rami del Parlamento, della questione di fiducia. In 17 di questi casi la questione di fiducia è stata posta in entrambi i rami del Parlamento.

I testi dei decreti-legge coordinati e delle leggi di conversione sono complessivamente composti da 8.100 commi e da 938.945 parole. Esse hanno registrato, nel corso dell'iter un aumento medio, rispetto al testo base, di 56 commi e di 6.727 parole. In termini percentuali i testi sono "aumentati" del 64,78% con riferimento al numero di commi e del 64,26% con riferimento al numero di parole.

<sup>18</sup> Entrambi i progetti di legge di iniziativa mista sono stati approvati in sede referente.

Decreti-legge: incremento dei commi



Decreti-legge: incremento delle parole



Fonte: *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, a cura dell'Osservatorio legislativo e parlamentare.

Il tempo medio di esame è stato di 43 giorni (30 giorni in prima lettura e 10 giorni in seconda lettura; si prendono in considerazione i tempi dall'inizio dell'esame in Commissione all'approvazione; non sono considerati i tempi di trasmissione tra le due Camere).

Alle leggi di conversione di decreti-legge sono stati complessivamente approvati 2.795 emendamenti, 2.711 in prima lettura e 84 in seconda lettura. 2.495 emendamenti sono stati approvati nel corso dell'esame in Commissione e 300 nel corso dell'esame in Assemblea.

Emendamenti approvati in Commissione e Assemblea nelle leggi di conversione dei DL



Fonte: *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, a cura dell'Osservatorio legislativo e parlamentare.

Un discorso particolare andrebbe fatto anche con riguardo al tempo che passa tra la deliberazione in Consiglio dei ministri e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dei decreti-legge. Questo fenomeno si è accompagnato, come noto alla prassi di approvare, soprattutto durante il Conte I, i decreti-legge con la formula “salvo intese”, indicando così che la decisione sul contenuto dell'atto era solo eventuale e non definitiva (con alcune prese di posizione di

Mattarella sul punto<sup>19</sup>). Ciò può produrre problemi di omogeneità e di intasamento dei lavori parlamentari.

### 2.2.8. Decreti legislativi

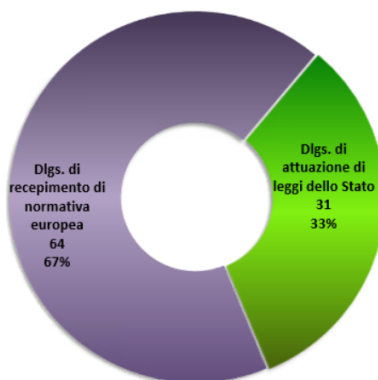
Dall'avvio della XVIII Legislatura (23 marzo 2018) sono stati pubblicati nella "Gazzetta Ufficiale" 95 decreti legislativi.

In 64 casi si è trattato di decreti legislativi di recepimento della normativa dell'Unione europea mentre in 31 casi i decreti legislativi danno attuazione ad altre leggi dello Stato.

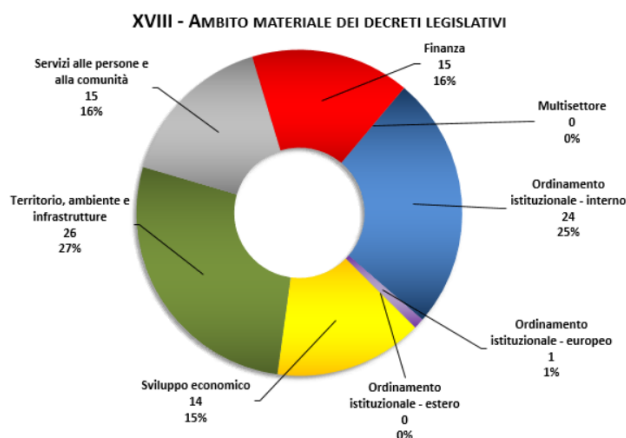
Tra i sei ambiti di intervento utilizzati ai fini dell'annuale Rapporto sulla legislazione (1. ordinamento istituzionale, ripartito al suo interno nei settori "interno", "Unione europea", "estero"; 2. "sviluppo economico" e "attività produttive"; 3. "territorio", "ambiente" e "infrastrutture"; 4. "servizi alle persone e alla comunità"; 5. "finanza"; 6. "multisetoriale") prevale quello del territorio, ambiente e infrastrutture (26 decreti legislativi), seguito dall'ordinamento istituzionale (25 decreti legislativi).

Con riferimento, invece, alla tipologia di incidenza sull'ordinamento dei decreti legislativi, riprendendo anche in questo caso la classificazione prevista dal Rapporto sulla legislazione (1. norme istituzionali; 2. norme di settore; 3. norme intersettoriali; 4. provvedimenti; 5. manutenzione normativa), prevale la tipologia "normativa di settore" (58 decreti legislativi).

XVIII - DECRETI LEGISLATIVI: NATURA



<sup>19</sup> Si v. a questo proposito <https://www.openpolis.it/i-decreti-salvo-intese-e-il-richiamo-di-mattarella/>



Fonte: *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, a cura dell'Osservatorio legislativo e parlamentare.

### 2.2.9 Il rapporto maggioranza-opposizione nelle votazioni

Il dato è messo in luce da Openpolis sui primi due anni della XVIII Legislatura. L'istituto censiva ad aprile 2020 290 voti finali in parlamento, di cui poco più di 270 su disegni di legge. In 193 casi i voti contrari sono stati il 5% o meno, in 21 casi tra il 5% e il 30% e in 44 casi oltre il 30%. Questo fa emergere quanto siano state poche le votazioni in aula con un alto livello di scontro politico. Il dato è chiaramente speculare tra Camera e Senato.

Percentuale di voti contrari nei voti finali della XVIII legislatura



Fonte: Openpolis<sup>20</sup>

### 3. La legislazione dell'emergenza

Crediamo che sia ancora presto per commentare la legislazione dell'emergenza. Siamo ancora immersi al suo interno. Tuttavia possiamo dare conto di alcune tendenze.

<sup>20</sup> Si v. <https://www.openpolis.it/numeri/durante-il-conte-ii-oltre-185-delle-leggi-approvate-sono-di-iniziativa-governativa/>

Il sistema normativo posto di fronte all'emergenza ha reagito confermando le tendenze già in atto. Nell'emergenza, in altre parole, si sono da un lato confermati alcuni fattori di "resilienza"; dall'altro lato sembra assistersi ad un'accelerazione di dinamiche preoccupanti, in particolare con riferimento agli equilibri del sistema delle fonti.

La legislazione dell'emergenza ha portato alla luce numerosi "rischi" sul piano delle fonti.

### **3.1. La legislazione dell'emergenza nel Rapporto sullo stato della legislazione 2019-2020**

Il Rapporto sullo stato della legislazione 2019-2020 contiene, nella prima parte, dati sulla legislazione statale, regionale, dell'Unione europea, di alcuni Stati europei e sulla giurisprudenza costituzionale che arrivano fino all'inizio del 2020; in particolare per la legislazione statale i dati sono stati aggiornati fino alla conclusione del secondo anno della XVIII Legislatura, il 23 marzo 2020.

Nella seconda parte del Rapporto, dedicata a "La legislazione nell'emergenza", vengono esaminati i dati della legislazione dell'emergenza nei primi cinque mesi della pandemia (più esattamente nel periodo 23 febbraio-17 luglio 2020 - viene assunto come inizio dell'emergenza dal punto di vista legislativo la data di emanazione del decreto-legge n. 6 del 2020).

In questa parte del Rapporto, dedicata alla legislazione dell'emergenza nella pandemia di COVID19, sono ricompresi i seguenti contributi:

- una ricognizione della legislazione statale (nel periodo 23 febbraio 2020-17 luglio 2020) e regionale (nel periodo 23 febbraio-25 giugno 2020), a cura dell'Osservatorio sulla legislazione;
- una ricognizione dei DPCM adottati per il contrasto dell'epidemia, a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica;
- una ricognizione delle misure adottate in Francia, Germania e Spagna, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione.

Nel periodo 23 febbraio – 17 luglio 2020 sono state approvate 33 leggi: a fianco di 17 leggi di autorizzazione alla ratifica e di una legge in altra materia di iniziativa parlamentare, sono approvate 15 leggi di conversione di decreti-legge; tutte – fatta eccezione per quelle di 5 decreti-legge di cui 4 emanati precedentemente – sono connesse all'emergenza in corso<sup>21</sup>.

Delle leggi di conversione solo 5 non attengono alla gestione della pandemia (di queste 4 sono relative a decreti-legge emanati precedentemente al 23 febbraio 2020). Nello stesso periodo sono stati emanati 17 decreti-legge. Di questi 5 decreti-legge (9, 11, 14, 29 e 52) non sono stati convertiti in legge nei tempi previsti e sono confluiti in altri decreti-legge (il 9, 11 e 14 nel decreto-legge n.

<sup>21</sup> Si veda il Rapporto sullo stato della legislazione 2019-2020, pp. 171 ss.

18 del 2020; il n. 29 nel decreto-legge n. 28; il decreto-legge n. 52 nel decreto-legge n. 34).

Possono essere sviluppate alcune considerazioni generali e evidenziate le principali problematiche della legislazione dell'emergenza nel periodo di riferimento: si fa qui riferimento essenzialmente all'impiego della tecnica della abrogazione di una norma di un decreto-legge in corso di conversione da parte di un altro decreto-legge; all'inserimento, nella legge di conversione del decreto-legge di una proroga in blocco di tutti i termini di delega in scadenza; alla previsione di norme di deroga alla legislazione vigente adottate per "tutto il periodo di vigenza dello stato d'emergenza di livello nazionale dichiarato dal Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020".

### **3.2 I decreti-legge emanati nel periodo di emergenza**

Il periodo di riferimento è limitato ai mesi iniziali dell'emergenza sanitaria (23 febbraio-17 luglio 2020), tuttavia è possibile svolgere alcune considerazioni di carattere generale.

A partire dal decreto-legge n. 6 del 2020 e poi con i decreti-legge n. 19 e n. 33 del 2020 si è sviluppato un complesso "apparato normativo dell'emergenza". Tale sistema è stato composto dalle misure di contenimento della pandemia, nella cornice delle misure previste dalla fonte legislativa, con DPCM ovvero, nelle more, con ordinanze del Ministero della salute, delle regioni e dei sindaci. L'emergenza sanitaria ha evidenziato una complessa stratificazione di fonti e ha consentito di individuare alcune caratteristiche della decretazione d'urgenza nel contesto considerato con riferimento alla scarsa flessibilità dello strumento rispetto alle esigenze emerse<sup>22</sup> e al sovradimensionamento che ha connotato alcuni decreti-legge<sup>23</sup>.

In particolare, possono essere sviluppate sintetiche riflessioni sulle dimensioni dei decreti-legge del periodo dell'emergenza con riferimento specifico a alcuni di essi. Il testo originario del decreto-legge n. 18 del 2020 (cd. "cura Italia") era composto di 127 articoli (divenuti a seguito dell'iter parlamentare 171); quello del decreto-legge n. 34 del 2020 (cd. "Rilancio") di 266 articoli (divenuti all'esito dell'esame parlamentare, 341). Le dimensioni appaiono inedite: in base ad una ricerca compiuta a partire dalla XV Legislatura si tratta dei decreti-legge di più ampia dimensione mai adottati.

Su quest'ultimo aspetto, in particolare, vengono riportate tre tabelle estratte dal Rapporto sullo stato della legislazione 2019-2020: 1) una tabella sui decreti-legge emanati nel periodo dell'emergenza sino al 23 giugno 2020; 2) una tabella

<sup>22</sup> Si veda il Rapporto sullo stato della legislazione 2019-2020, pp. 9 ss.

<sup>23</sup> Si veda il Rapporto sullo stato della legislazione 2019-2020, pp. 171 ss.



sul confronto fra tre decreti-legge con il maggior numero di articoli e commi per Legislatura (XVIII-XVII); 3) una tabella sul confronto fra tre decreti-legge con il maggior numero di articoli e commi per Legislatura (XVI-XV).

### 1. Decreti-legge emanati nel periodo di emergenza COVID-19 23/02/2020 - 23/06/2020

*In azzurro sono indicati i decreti-legge non convertiti, il cui contenuto è confluito in altri provvedimenti.*

Num	Data	Titolo	Natura Intervento	Macrosettore	Art. originali	Comm. originali	Art. T. Coordinati	Comm. T. Coordinati	In-crem. comm.	Parole T. Coordinati	Parole T. Originari	Differ. Parole
6	23/02	Virus COVID-19	Provv	Servizi alle persone e alla comunità	5	12	5	12	0	1197	1139	58
9	02/03	Sost. econ, Virus COVID-19	Provv	Servizi alle persone e alla comunità	37	128					11561	
11	08/03	Virus COVID-19 attività giudiziaria	Provv	Ordinamento istituzionale - interno	6	32					3673	
14	09/03	Virus COVID-19 potenziamento SSN	Provv	Servizi alle persone e alla comunità	18	45					4191	
22	11/03	Olimpiadi 2026	Provv	Servizi alle persone e alla comunità	16	52	18	65	13	4705	3594	1111
23												
18	17/03	Cura Italia	Provv	Multi-settore	127	507	171	729	222	67617	44531	23086
19	25/03	Virus COVID-19 emergenza	Provv	Servizi alle persone e alla comunità	6	24	8	26	2	3481	2755	726

Nu m.	Data	Titolo	Natur a Inter-vento	Macroset-tore	Art. origi-nari	Com mi origi-nari	Art. T. Coord.	Com mi T. Coord.	In-crem. com mi	Parole T. Coord.	Parole T. Origina-le	Dif-fer. Pa-rola
22	08/04	Scuola- COVID-19	Provv	Servizi alle persone e alla comu-nità	9	27	16	66	39	7597	3283	4314
23	08/04	Liquidità imprese COVID-19	Provv	Finanza	44	138	59	198	60	26464	18855	7609
26	20/04	Consultazioni elettorali	Provv	Ordina-mento isti-tuzionale - interno	3	4	5	10	6	1006	431	575
28	30/04	Giustizia	Provv	Ordina-mento isti-tuzionale - interno	8	17	15	39	22	6807	3486	3321
29	10/05	Detenuti e CO-VID-19	Provv	Ordina-mento isti-tuzionale - interno	7	11					1408	
30	10/05	Studi su COVID-19	Provv	Servizi alle persone e alla comu-nità	2	16	3	18	2	2359	1916	443
33	16/05	Ulteriori misure COVID-19	Provv	Servizi alle persone e alla comu-nità	4	23	5	25	2	1791	1467	324
34	19/05	Rilancio	Provv	Multiset-tore	266	1049	341	1368	319	150254	110912	39342
52	16/06	Ammortizzatori sociali	Provv	Servizi alle persone e alla comu-nità	5	8					1154	
76	16/07	Semplificazione	Norma-tiva isti-tuzionale	Multiset-tore	65	305					55628	

## 2. Tre Decreti-legge con il maggior numero di articoli e commi per Legislatura

### XVIII LEGISLATURA - XVII LEGISLATURA

DL	Data DL	Titolo DL	Articoli DL	Commi DL	Articoli T.	Commi T. Coord.	Incremento articoli	Incremento commi
34	19/05/20	Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19	266	1049	341	1.368	28,2%	30,4%
18	17/03/20	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi	127	507	171	729	34,65%	43,79%
124	26/10/19	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi	60	140	91	285	51,67%	103,57%
DL	Data DL	Titolo DL	Articoli DL	Commi DL	Articoli T.	Commi T. Coord.	Incremento articoli	Incremento commi
69	21/06/13	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia	86	302	122	471	41,86%	55,96%
50	24/04/17	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo	67	249	131	523	95,52%	110,04%
90	24/06/14	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari	54	184	69	288	27,78%	56,52%

## 3. XVI LEGISLATURA - XV LEGISLATURA

DL	Data D	Titolo DL	Articoli DL originari	Commi DL originari	Articoli T.	Commi T. Coord	Incremento articoli	Incremento commi
1	24/01/12	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività	98	295	118	377	20,41%	27,80%
112	25/06/08	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.	85	491	95	718	11,76%	46,23%
83	22/06/12	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese	70	337	106	522	51,43%	54,90%
DL	Data D	Titolo DL	Articoli DL originari	Commi DL originari	Articoli T.	Commi T. Coord	Incremento articoli	Incremento commi
248	31/12/07	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria.	52	108	108	275	107,69%	154,63%
262	03/10/06	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria.	48	190	3	201	-93,75%	5,79%
159	01/10/07	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale	48	147	70	240	45,83%	63,27%

## 4. La compromissione del ruolo del Parlamento. Un dato su cui occorre riflettere

Queste tendenze si muovono lungo linee già consolidate. Cosa dobbiamo imparare da esse?

L'uso/abuso del decreto-legge.

È un problema attuale o deriva da lontano?

Ha senso ancora parlare di centralità del Parlamento? Riteniamo di no, perché stiamo parlando di un fenomeno che non è più tale dal 1920.

Le garanzie costituzionali?

#### **4.1 Le attuali tendenze della produzione normativa**

Sulla questione delle linee di tendenza della produzione normativa, alcuni dati essenziali sono contenuti nel Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione, pubblicato il 4 novembre 2019, che concerne le attività del primo turno di Presidenza del Comitato per la legislazione (5 luglio 2018-5 maggio 2019).

Il Rapporto fornisce elementi di sintesi sui pareri espressi nel periodo, al fine di individuare alcune linee di tendenza della produzione legislativa.

Nella parte relativa all'analisi dell'attività del Comitato vengono sintetizzati i dati relativi ai rilievi evidenziati nei pareri, alle raccomandazioni elaborate dal Comitato, e alle analisi effettuate in riferimento ai decreti-legge esaminati e agli altri progetti di legge.

In appendice al rapporto sono forniti:

- i testi dei pareri resi nel turno di presidenza (Appendice I);
- i resoconti stenografici e la sintesi del contenuto del ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa svolto dal Comitato durante il primo turno di presidenza, unitamente alle comunicazioni in merito svolte dall'on. Dadone, presidente del Comitato nel primo turno, nelle sedute del 9 ottobre 2018 e dell'8 maggio 2019 (Appendice II).

Sull'indagine sulle attuali tendenze della produzione normativa i lavori del Comitato sono proseguiti anche successivamente; in questa sede si segnalano, in particolare, le sedute del 5 febbraio 2020, dell'8 settembre 2020, del 18 novembre 2020.

#### **4.2. Le audizioni svolte dal Comitato sulle tendenze della produzione normativa**

Le audizioni conoscitive si sono svolte fino al maggio 2019 e si concentrate su tre temi:

a) Il primo riguardava gli sviluppi del sistema delle fonti, in riferimento, in particolare, al sempre più problematico ricorso alla decretazione d'urgenza; alla crescente precarietà delle relazioni tra fonte legislativa e fonte secondaria; al proliferare dell'utilizzo di fonti «atipiche», o comunque prive di una chiara definizione normativa, quali linee guida e DPCM;

b) Il secondo si appuntava sugli strumenti dell'istruttoria legislativa, in riferimento alla loro possibile implementazione in vista di un innalzamento della qualità legislativa, con particolare riferimento alla portata delle analisi di impatto della regolamentazione, delle valutazioni di

impatto della regolamentazione e delle consultazioni;

c) Il terzo riguardava un approfondimento delle modalità di redazione tecnica dei testi normativi, che appaiono costantemente discostarsi dalle indicazioni delle circolari dei Presidenti delle Camere e della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia.

Dal ciclo di audizioni sono emerse una serie di considerazioni sui problemi che incidono sul sistema delle fonti e sulla produzione normativa italiana. Gli esperti auditi hanno proposto delle possibili soluzioni in relazione ai fattori fondamentali che concernono le problematiche menzionate e che riguardano in particolare anche il ruolo del Comitato per la legislazione all'interno del procedimento di produzione legislativa<sup>24</sup>.

Per quanto concerne il ruolo del Comitato per la legislazione, viene proposto di rafforzarlo rendendo maggiormente vincolante l'obbligo della sua consultazione in fase istruttoria qualora ne sia fatta richiesta da una minoranza qualificata o, entro certi limiti, dai Gruppi<sup>25</sup>. Sviluppando fino in fondo questa prospettiva, viene proposto di stabilire l'intervento d'ufficio del Comitato su tutti i progetti di legge all'esame delle Commissioni e non più solamente sui decreti-legge e sui progetti di legge contenenti deleghe e delegificazioni. A tal fine viene ipotizzato un aumento dei componenti a 14, mantenendo la composizione paritetica tra maggioranza e opposizione e, al contempo, garantendo la presenza nel Comitato di un componente di ciascuna delle Commissioni permanenti.

In materia di qualità redazionale dei testi e di comprensibilità delle leggi, viene avanzata la proposta che il Comitato abbia una funzione attiva di proposizione di modalità che mirino a salvaguardare nel corso del procedimento il lavoro istruttorio (governativo e parlamentare) svolto a monte, nonché ad aumentare la comprensibilità dei testi sottoposti all'esame del Parlamento e a chiarire (ad uso «interno» ed «esterno») il significato delle singole disposizioni normative.

In questa logica viene proposto da alcuni esperti di fare precedere gli articolati legislativi da una serie di considerazioni che giustifichino le ragioni dell'intervento normativo e ne spieghino il contenuto, sull'esempio del diritto europeo. Inoltre, i rimandi e i riferimenti ai testi di altre leggi contenuti nelle proposte di legge, specie laddove si utilizza la tecnica della «novella» o del «rinvio», dovrebbero essere accompagnati, da note esplicative che, su

<sup>24</sup> Si veda la Relazione dell'on. Dadone sul ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa allegata ai resoconti del Comitato per la legislazione, 8 maggio 2019, pp. 11 ss.

<sup>25</sup> Si veda la Relazione dell'on. Dadone sul ciclo di audizioni sulle attuali tendenze della produzione normativa allegata ai resoconti del Comitato per la legislazione, 8 maggio 2019, pp. 16 ss.

modello di quelle già predisposte su alcune piattaforme informatiche ad uso dei destinatari delle norme una volta che le leggi siano state pubblicate, riportino per esteso i testi cui si fa riferimento.

Nell'ottica di garantire la chiarezza delle leggi per i cittadini, viene sottoposto al Comitato un'ipotesi di integrazione dell'articolo 10 del Testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1985.

Viene evidenziato che, a differenza del lavoro svolto nel 2011, sulla buona scrittura delle leggi, rivolto anzitutto al legislatore, quello proposto ha come destinatario finale il cittadino. I due lavori non hanno solo destinatari diversi (legislatore/cittadino), ma sono ritenuti insistere su fasi differenti: il primo nella fase di elaborazione delle norme; il secondo nella fase di applicazione della norma che sta entrando in vigore<sup>26</sup>.

Su questo tema è stata presentata la proposta di legge recante modifiche all'articolo 10 del DPR n. 1092 del 1985 in materia di «comprensibilità» del contenuto delle leggi - Proposta di legge presentata il 22 ottobre 2020 (AC 2731): «Modifica all'articolo 10 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, in materia di pubblicazione di una nota illustrativa per agevolare la comprensione del contenuto delle leggi e degli altri atti aventi forza di legge»<sup>27</sup>.

La proposta prevede, contestualmente alla pubblicazione di una legge e degli altri atti aventi forza di legge, la pubblicazione sul sito Internet della Gazzetta Ufficiale di una scheda illustrativa del contenuto, redatta secondo un criterio di chiarezza espositiva.

Viene chiarito che fermo restando che solo il testo delle leggi avrebbe valore normativo, la scheda illustrativa potrebbe fornirne una sintesi in linguaggio non giuridico: viene ipotizzata, infine, la pubblicazione di una massima della legge ovvero una parafrasi del testo in linguaggio non strettamente tecnico.

### **4.3 Le analisi dei decreti-legge e di altri progetti di legge**

Nel Rapporto sulle attività svolte dal Comitato per la legislazione, pubblicato il 4 novembre 2019, vengono sintetizzati i dati relativi ai rilievi evidenziati nei

<sup>26</sup> Cfr. il resoconto della seduta del Comitato per la legislazione dell'8 settembre 2020, p. 6.

<sup>27</sup> Cfr. anche il resoconto della seduta del Comitato per la legislazione del 18 novembre 2020, p. 10.

pareri, alle raccomandazioni elaborate dal Comitato, e alle analisi effettuate in riferimento ai decreti-legge esaminati e agli altri progetti di legge.

Al fine di presentare in maniera sintetica i dati essenziali e i principali profili problematici relativi alla produzione legislativa del periodo considerato, si riportano di seguito nell'ordine indicato alcune tabelle estratte dal Rapporto menzionato: 1) le tabelle sulle analisi dei decreti-legge esaminati; 2) le tabelle sulle analisi di altri progetti di legge.

### 1. Analisi decreti-legge esaminati

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli og-	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
<a href="#">764</a>	DL 73/2018	Tribunale di Bari						<a href="#">0001</a>
<a href="#">804</a>	DL 55/2018	Sismi del 2016					Stratificazione normativa	<a href="#">0002</a>
<a href="#">924</a>	DL 87/2018	Dignità						<a href="#">0003</a>
<a href="#">953</a>	DL 79/2018	Fatturazione elettronica carburanti			Confluenza di DL			<a href="#">0004</a>
<a href="#">1004</a>	DL 84/2018	Mtovedette alla Libia						<a href="#">0006</a>
<a href="#">1041</a>	DL 86/2018	Riordino ministeri		art. 17, c.4-bis	DPCM con contenuto normativo	Deroghe; Formulazione del testo; Modifiche non testuali	Coordinamento con le norme vigenti	<a href="#">0007</a>
<a href="#">1117</a>	DL 91/2018	Milleproroghe	22/2012; Giunta Reg. 13/03/2007			Deroghe; Formulazione del testo	Coordinamento con le norme vigenti; Modifiche di norme recenti	<a href="#">0008</a>
<a href="#">1209</a>	DL 109/2018	Ponte Genova e sismi	art. 77, II comma; 22/2012; 32/2014	art. 11	DPCM nomina Commissari	Deroghe; Formulazione del testo; Richiami imprecisi o generici; Modifiche non testuali	Coordinamento con le norme vigenti	<a href="#">0009</a>



AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
<a href="#">1346</a>	DL 113/2018	Sicurezza e immigrazione	237/2013; 116/2006	art. 15, c. 2, lett. a); art. 15,	DM non regolamentari Deleghe in legge di conversione	Formulazione del testo	Coordinamento con le norme vigenti	<a href="#">0013</a>
<a href="#">1408</a>	DL 119/2018	Fisco e finanza	22/2012; 32/2014; 116/2006	art. 11; art. 15, c. 3	Rapporti con fonti subordinate; Delegificazione spuria; Coerente utilizzo delle fonti normative; DM non regolamentari; DPCM con contenuto normativo; DPCM nomina Com-	Formulazione del testo; Richiami imprecisi o generici; Incidenza su fonti secondarie; Modifiche non testuali	Coordinamento con le norme vigenti	<a href="#">0016</a>
<a href="#">1478</a>	DL 143/2018	Autoservizi NCC		art. 15, c. 3; art. 17, c. 3	Riproduzione di norme in DL non convertiti; Coerente utilizzo delle fonti normative; DPCM con contenuto normativo	Formulazione del testo		<a href="#">0019</a>
<a href="#">1486</a>	DL 1/2019	Banca Carige		art. 15, c. 3		Formulazione del testo; Richiami imprecisi o generici		<a href="#">0021</a>
<a href="#">1550</a>	DL 135/2018	Semplificazione per imprese e PA	22/2012; 32/2014	art. 15, c. 3	Rapporti con fonti subordinate; Riproduzione di norme in DL non convertiti; Coerente utilizzo delle fonti	Formulazione del testo; Incidenza su fonti secondarie; Modifiche non testuali	Coordinamento con le norme vigenti; Modifiche di norme recenti; Stratificazione normativa	<a href="#">0022</a>

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli og-	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
					normative; Confluenza di DL			
<a href="#">1637</a>	DL 4/2019	Reddito di cittadinanza e pensioni		art. 15, c. 3	Delegificazione spuria; Coerente utilizzo delle fonti normative; DPCM con conte-	Formulazione del testo; Incidenza su fonti secondarie		<a href="#">0024</a>
<a href="#">1718</a>	DL 27/2019	Imprese agricole		art. 15, c. 3		Deroghe; Formulazione del testo		<a href="#">0025</a>

## 2. Analisi altri progetti di legge

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di at-	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
<a href="#">968</a>	pdl	Proroga termini delega Terzo Settore						<a href="#">0005</a>
<a href="#">1066</a>	pdl	Videosorveglianza asili e ospizi	261/2017			Richiami generici, imprecisi o errati; formulazione del testo		<a href="#">0010</a>

1201	ddl Gov.	L. delega- zione eu- ropea 2018	68/1991; 340/2007; 239/2003; 170/2007			Formulazione del testo; titolo e rubriche	Coordina- mento con le norme vi- genti	0011
1236	pdl	Proroga termini delega int/corr processi	156/1985					0012
1334	ddl Gov.	Legge di bilancio 2019	116/2006	art. 17, comma 2	Delegificazione spuria DM non regolamentari; intreccio con DL in corso di conver- sione	Formulazione del testo	Coordina- mento con le norme vi- genti	0014
1334 - B	ddl Gov.	Legge di bilancio 2019	116/2006	art. 17, comma 2	Riproduzione di norme in DL non convertiti; Delegifica- zione spuria; Coe- rente utilizzo delle fonti normative; Rapporti con fonti subordi- nate DM non regola- mentari; DPCM con contenuto nor- mativo	Deroghe; Inci- denza su fonti se- condarie; formu- lazione del testo	Modifi- che di norme recenti; portata norma- tiva; stratifi- cazione norma- tiva	0017
1409	pdl	Delega int/corr. disciplina crisi d'im- presa				Formulazione del testo		0018

AC	Forma Atto	Oggetto	Rich. Cost. e giurisprudenza Corte costituzionale	Rispetto L. 400: profili problematici – articoli oggetto di attenzione	Sistema delle fonti: profili problematici	Rispetto circolare su testi normativi: profili problematici	Rich. ulteriori	Scheda
52	pdl	Acque pubbliche		art. 17, comma 2	Coerente utilizzo delle fonti normative	Formulazione del testo	Stratificazione normativa; Coordinamento con le	0023
875	pdl	Sindacati militari				Formulazione del testo		0026
1616	pdl	Applicabilità leggi elettorali	408/1998			Formulazione del testo		0027
875 NT	pdl	Sindacati militari				Formulazione del testo		0028

## 5. Il dominio del presente

Dal 1989 sino ad oggi, 2021, si sono succeduti diciannove governi: un governo ogni diciotto mesi, e a ogni nuovo governo è cambiato l'indirizzo politico, con sbandamenti intuibili nei settori più delicati come, ad esempio, la scuola e la politica estera.

Sono nati otto nuovi partiti politici, hanno cambiato nome o caratteri fondamentali tre partiti. Sono quasi sparite le riviste di cultura politica, diretta espressione dei partiti.

È tramontata la “conventio ad excludendum<sup>28</sup>”. Tutti i partiti sono stati nella maggioranza e all'opposizione. Per far funzionare al meglio Parlamento e governo si sono tentate cinque riforme costituzionali di carattere generale: tre non sono mai diventate legge; due lo sono diventate, una del centro-destra e una del centro-sinistra, ma sono state entrambe bocciate dai referendum popolari, nel 2006 e nel 2016.

<sup>28</sup> L'espressione si deve a uno dei maggiori costituzionalisti italiani, Leopoldo Elia, per definire il rifiuto di molte forze politiche – sostanzialmente di quelle che avrebbero poi costituito il pentapartito (DC, PSI, PSDI, PLI e PRI) – di includere il Partito comunista in una coalizione di governo. Queste forze temevano il legame tra il PCI e l'Unione Sovietica. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970.

Questo sistema – aveva detto Giuseppe Dossetti nel 1951<sup>29</sup> – è stato strutturalmente predisposto sulla “premessa di un contrappeso reciproco di poteri e quindi di un funzionamento complesso, lento e raro, sì come quello di uno stato che non avesse da compiere che pochi e infrequenti atti sia normativi che esecutivi, perché non tenuto ad adempiere un’azione di mediazione delle forze sociali [...], e tanto meno un’azione continua di *reformatio*, di propulsione del corpo sociale”.

Il governo è il signore del presente, come scrisse Gerard Husserl nel 1955<sup>30</sup>. Oggi il campo di dominio del Governo si è intensificato in ragione del maggiore valore che hanno i dati e nelle decisioni più rilevanti che gli stati devono prendere, in materia di economia, ambiente, tecnologia, immigrazione, ecc..

<sup>29</sup> G. DOSSETTI, *Funzioni e ordinamento dello stato moderno*, in *Funzioni e ordinamento dello stato moderno*, a cura di U.G.C. ITALIANI, Roma, Studium, 1953.

<sup>30</sup> G. HUSSERL, *Diritto e tempo. Saggi di filosofia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1998.