

Diritto e prassi costituzionale

Erik Longo

La legge precaria

**Le trasformazioni della funzione legislativa
nell'età dell'accelerazione**



G. Giappichelli Editore – Torino

Diritto e prassi costituzionale

Collana diretta da

L. CARLASSARE, U. DE SIERVO, V. ONIDA

Erik Longo

La legge precaria

Le trasformazioni della funzione legislativa
nell'età dell'accelerazione



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2017 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-1228-5

Publicato con il finanziamento dell'Università degli Studi di Macerata.

Il presente volume è stato sottoposto, tramite revisori esterni, alla procedura di referaggio doppio cieco.

Composizione: La Fotocomposizione - Torino

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

“L’ordine è essenziale per tutte le maggiori formazioni politiche.
L’ordine del tempo regola tutte le attività collettive degli uomini.
Si potrebbe dire che l’ordine del tempo sia il principale attributo di ogni sovranità”.

(ELIAS CANETTI, *Masse und Macht*, Claassen, Hamburg 1960,
tr. it. di F. Jesi, *Massa e potere*, Adelphi, Milano 1981, p. 482)

INDICE

	<i>pag.</i>
CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE	1

PARTE I

IL CARATTERE PRECARIO DELLA LEGISLAZIONE NELLO STATO CONTEMPORANEO

CAPITOLO I

EVOLUZIONI E TRASFORMAZIONI DELLA LEGISLAZIONE

1. L'influenza di una drammatica accelerazione	9
2. All'origine delle trasformazioni della legislazione: lo Stato contemporaneo e la nuova nozione di tempo	13
3. L'efficacia temporale della legislazione precaria	21

CAPITOLO II

L'ACCELERAZIONE DEI PROCESSI DECISIONALI

1. Introduzione	25
2. Le ragioni della precarizzazione	32
3. Il primo segno della precarizzazione: l'incerto numero di leggi in vigore	41
4. Profili temporali della precarizzazione legislativa	44
5. La precarizzazione legislativa nel quadro delle trasformazioni dello Stato costituzionale	49
6. <i>Segue:</i> il rapporto tra "diritto giurisprudenziale" e "diritto legislativo"	54
7. <i>Segue:</i> gli "atti normativi" delle autorità indipendenti	60

CAPITOLO III
ALCUNE NOTAZIONI DI METODO:
LA PRASSI COME STRUMENTO EURISTICO

1.	Introduzione	65
2.	Il superamento della separazione tra <i>politica legislativa</i> e <i>politica del diritto</i>	65
3.	Lo studio delle fonti attraverso la prassi	69
4.	La “contaminazione” del diritto costituzionale con le altre scienze sociali	73
5.	Lo studio della produzione legislativa repubblicana e le periodizzazioni	77

Parte II

LA PRECARIZZAZIONE DELLA LEGISLAZIONE:
UN PERCORSO ATTRAVERSO
LE LEGISLATURE REPUBBLICANE

CAPITOLO I
DALLA I ALLA V LEGISLATURA (1948-1972):
LE “LEGGI PROVVEDIMENTO”

1.	1948-1972: un lungo periodo in tre fasi	83
2.	Un'alluvione di leggi e pochi decreti-legge	85
3.	La proliferazione di iniziative legislative parlamentari	90
4.	I tempi di approvazione delle leggi: l'avvio della prassi della co-legislazione	94
5.	Le leggi si fanno in commissione	96
6.	Una legislazione disorganica e frammentaria: il fenomeno delle “leggine”	98
7.	Le dinamiche consociative tra maggioranza e opposizione nella approvazione delle leggi	103
8.	Le disfunzioni nell'attuazione programmatica e nel coordinamento legislativo	105
9.	Il tentativo di risolvere le disfunzioni della legislazione attraverso la modifica dei regolamenti parlamentari	108

pag.

CAPITOLO II

DALLA VI ALLA XII LEGISLATURA (1972-1992):
LA LEGISLAZIONE “FRAMMENTATA”

1.	1972-1992: un lungo e controverso periodo della storia repubblicana	115
2.	Il lento ma costante abbassamento del numero delle leggi e l'esplosione dei decreti-legge	118
3.	La trasformazione del potere di iniziativa legislativa	122
4.	I tempi di approvazione delle leggi: il problema del calendario dei lavori delle Camere	125
5.	La reiterazione dei decreti-legge	128
6.	Il decreto-legge come fonte per governare la nuova complessità sociale	136
7.	Recuperare la co-determinazione dell'indirizzo politico su materie complesse attraverso il procedimento di conversione	139
8.	Il tentativo di evitare la legislazione di spesa episodica: la legge finanziaria	145
9.	La instabilità legislativa in alcuni settori significativi	151
10.	Nuove modifiche dei regolamenti parlamentari	156
11.	I primi tentativi di razionalizzazione del sistema delle fonti	162

CAPITOLO III

DALLA XI ALLA XVII LEGISLATURA (1992-2017):
LA LEGISLAZIONE “PRECARIA”

1.	1992-2017: l'instabilità politica e la crisi economica	167
2.	I fattori “esterni” caratterizzanti la legislazione	172
3.	L'“egemonia” degli atti aventi forza di legge	175
4.	La produzione normativa nell'ultimo ventennio: dalla XI alla XVII legislatura	178
5.	Tempi, sedi di approvazione delle leggi e questioni di fiducia	196
6.	I settori attraversati dalla maggiore precarietà legislativa	208
7.	I numeri delle deleghe e dei decreti legislativi	212
8.	Legiferare attraverso proroghe e deroghe	221
9.	La “confluenza” dei disegni di legge di conversione	232
10.	Le disposizioni ad attuazione differita e i problemi dell'attuazione	235
11.	Il rapporto maggioranza-Governo-opposizione e la riforma dei regolamenti parlamentari	239
12.	I tentativi di razionalizzazione recenti	244

PARTE III
DALLA FUNZIONE LEGISLATIVA ALLE FUNZIONI
DELLA LEGISLAZIONE

CAPITOLO I
OLTRE LA CRISI DELLA LEGGE

- | | |
|---|-----|
| 1. La precarizzazione come indice delle trasformazioni del sistema delle fonti | 257 |
| 2. Le tendenze emerse nello studio della legislazione: la “domanda strutturale di legislazione” | 262 |
| 3. Gli effetti: il nuovo diritto transitorio | 266 |
| 4. <i>Segue</i> : il funzionamento solo eventuale delle operazioni di semplificazione | 269 |

CAPITOLO II
DALLA FUNZIONE LEGISLATIVA ALLE FUNZIONI
DELLA LEGISLAZIONE NELLO STATO CONTEMPORANEO

- | | |
|---|-----|
| 1. Un'altra prospettiva nello studio delle fonti | 273 |
| 2. La velocizzazione dei procedimenti legislativi | 276 |
| 3. Alcune implicazioni emergenti dall'esame condotto: la “specializzazione funzionale” delle fonti primarie e il rischio di nuovi fenomeni “patologici” | 280 |
| 4. <i>Segue</i> : una legislazione fatta per “divenire” anziché per durare | 296 |
| 5. Spunti conclusivi: la difficile distinzione tra patologia e fisiologia | 302 |
| BIBLIOGRAFIA | 311 |

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Un discorso sullo stato presente delle fonti normative, che cerchi di determinare la condizione che vive la legislazione nel nostro ordinamento, può essere avviato con approcci diversi. Potrà essere quello che offre una valutazione comparatistica, o quello che mette in risalto la giurisprudenza – soprattutto costituzionale – sul punto, oppure quello che svolge un'indagine sulle idee che la dottrina ha sviluppato sulle fonti, con considerazioni più o meno consequenziali sulla crisi di esse, ovvero, ancora, si potrà scegliere un approccio che metta insieme alcuni o tutti e tre quelli prima menzionati.

Questo lavoro non intraprenderà nessuna delle strade descritte. D'altro canto, sono ormai numerose e approfondite le indagini di questo tipo, volte a descrivere tanto gli aspetti sistematici quanto i singoli fenomeni di normazione, ai quali si farà rinvio per quanto qui non verrà esplorato o non sarà sufficientemente trattato.

In questo lavoro vogliamo analizzare la *precarizzazione* delle fonti primarie a livello statale, vale a dire il mutamento rapido e continuo delle norme giuridiche che genera instabilità e caos nell'ordinamento.

La precarizzazione delle fonti è uno degli effetti patologici più pericolosi che gli ordinamenti giuridici odierni sperimentano. Il “diritto precario”¹ è fragile, può costituire una minaccia per la fiducia nel diritto stesso, può danneggiare i cittadini e l'affidamento degli operatori economici², può creare un cor-

¹ In dottrina tale concetto è stato usato, con alcune leggere varianti, per descrivere in termini negativi la mancanza di stabilità, certezza e conoscibilità delle fonti normative. Cfr. L. GENINATTI SATÈ, *Introduzione a una teoria realista della legislazione*, Giappichelli, Torino, 2011, 151 ss.

² Da ultimo sul punto v. A. NUZZO, P. TULLIO, *La legislazione d'impresa dell'ultimo quinquennio: quantità più che qualità*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2013, 395 ss.; L. PERRONE, *Certezza del diritto, affidamento e retroattività*, in *Rass. trib.*, 4, 2016, 934 ss. Sul punto si v. la sent. della Corte di giust. UE del 9 ottobre 2014, causa C-492/13, nella quale si legge: «Il principio della certezza del diritto, il cui corollario è il principio della tutela del legittimo affidamento, richiede, da un lato, che le norme giuridiche siano chiare e precise e, dall'altro, che la loro applicazione sia prevedibile per coloro che vi sono sottoposti. (...) Occorre rammentare che tale principio deve essere osservato con rigore particolare quando si tratta di una normativa idonea a comportare oneri finanziari, al fine di consentire agli interessati di conoscere con esattezza l'estensione degli obblighi che essa impone loro».

tocircuito della “razionalità normativa³” e, soprattutto, limitare la “certezza del diritto⁴”. Più in superficie, la precarizzazione delle fonti rischia di compromettere la qualità degli enunciati normativi rendendoli più complessi e oscuri, può produrre un aumento eccessivo del numero delle fonti primarie e rendere più difficile applicarle secondo i metodi e gli schemi interpretativi consolidati⁵. Gli esempi di diritto precario sono numerosi e qui solo in maniera sintetica possiamo riassumerli: atti normativi che hanno come unico scopo pro-

³ Sul punto v. S. STAIANO, *Normatività e dintorni. Riflessioni sull'incertezza delle regole dal punto di vista costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 4, 2015, 683 ss.

⁴ L'incertezza è considerata un male che mette a repentaglio quegli elementi di razionalità che secondo le teorie illuministiche sullo stato di diritto danno contenuto di senso e fondamento al diritto e alla politica moderni. Su tale aspetti e sui problemi relativi esiste una letteratura abbondante. Senza pretesa di esaustività si v. J. BENTHAM, *Of laws in general*, The collected works of Jeremy Bentham, edited by H.L.A. Hart, The Athlone press: University of London, London, 1970; N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?*, in *Riv. int. fil. dir.*, 2, 1951, 146 ss.; E. ALLORIO, *La certezza del diritto dell'economia*, in *Il dir. dell'econ.*, 3, 1956, 1198 ss.; G. CARCATERA, *Certezza, scienza, diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 2, 1962, 377 ss.; M. LONGO, *Certezza del diritto*, in *Noviss. Dig. it.*, 3, Utet, Torino, 1966, 124 ss.; F. LOPEZ DE ONATE, *La certezza del diritto*, Nuova ed. riv. in aggiunta saggio di G. Capograssi, a cura di Guido Astuti, appendice di M. Corsale, Giuffrè, Milano, 1968; A. D'AMATO, *Legal Uncertainty*, in *Calif. L. Rev.*, 1983, 1 ss.; M. CORSALE, *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, II ed., Giuffrè, Milano, 1979; E. RESTA, *La forma moderna del diritto*, in *Dem. dir.*, 3, 1987, 102; L. GIANFORMAGGIO, *Certezza del diritto*, in *Dig. disc. privat. – Sez. civ.*, II, Utet, Torino, 1988; A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto (profili pratici)*, in *Enc. giur.*, VI, Treccani, Roma, 1988; F. BILANCIA, *Emergenza, interpretazione per valori e certezza del diritto*, in *Giur. cost.*, 4, 1993, 3007 ss.; C. FARALLI, *Certezza del diritto o diritto alla certezza?*, in *Materiali per una st. della cult. giur.*, 1, 1997, 89 ss.; M. CAVINO, *Corte costituzionale e certezza del diritto*, in *Giur. it.*, 12, 1999, 2359 ss.; F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, a cura di F. MODUGNO, Giuffrè, Milano, 2000, 73 ss.; S. BERTEA, *La certezza del diritto nel dibattito teorico-giuridico contemporaneo*, in *Materiali per una st. della cult. giur.*, 1, 2001, 131 ss.; G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, in *Rassegna forense*, 1, 2006, 307 ss.; G. PALOMBELLA, *Dopo la certezza: il diritto in equilibrio tra giustizia e democrazia*, Dedalo, Bari, 2006; A. RUGGERI, *La certezza del diritto al crocevia tra dinamiche della normazione ed esperienze di giustizia costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2006; P. GROSSI, *Sulla odierna “incertezza” del diritto*, in *Giust. civ.*, 4, 2014, 921 ss.; E. PONZIO, *La metamorfosi della certezza nello stato costituzionale*, Tesi di laurea in diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata (a.a. 2014-2015), Macerata, 2015.

⁵ V. in proposito: G. SILVESTRI, *La ridefinizione del sistema delle fonti: osservazioni critiche*, in *Pol. dir.*, 1, 1987, 149 ss.; A. RUGGERI, *A proposito di deleghe, delegificazioni (ed altro) e dei possibili rimedi volti a porre ordine nel sistema delle fonti*, in *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, a cura di P. CARETTI, A. RUGGERI, Giuffrè, Milano, 2003, 1 ss.; L. CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 10, Giappichelli, Torino, 2000, 75 ss.; 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*, Giuffrè, Milano, 2011, 361 ss.

rogare altre disposizioni, interventi legislativi privi di adeguate norme transitorie, discipline sparse in numerose leggi, atti aventi forza di legge che abrogano o modificano norme a distanza di pochissimo tempo l'un dall'altro, atti provvisori che divengono corpi normativi stabili modificabili come fossero codici o testi unici, atti delegati adottati interpretando in maniera estensiva i confini della delega, ecc.⁶.

La precarizzazione è, evidentemente, un fenomeno articolato che esprime taluni dei contrasti più forti che si vivono nel mondo del diritto: la necessità di norme certe e la impossibilità per i produttori delle regole giuridiche di «dare stabilità a un diritto che [...] è divenuto altamente precario e senza contenuti validi che possano permanere nel tempo⁷».

Riflettere su questi temi non è facile. Il rischio che si corre è quello di limitarsi a un lamento, a una denuncia degli effetti deleteri di tale fenomeno e nella conseguente descrizione dei maltrattamenti subiti dall'ordinamento giuridico.

Il diritto precario, invece, è anzitutto un fenomeno da studiare nelle sue cause. Come vedremo nelle pagine successive la precarizzazione incorpora tanto le trasformazioni subite dal diritto odierno quanto le evoluzioni che interessano lo stato contemporaneo e la Costituzione: la sempre più stretta integrazione europea, che ha provocato un ridimensionamento dei poteri interni; il nuovo equilibrio tra Governo, Parlamento e organi di garanzia; il cambiamento della rappresentanza politica; la nuova distribuzione territoriale del potere all'interno degli stati; la maggiore richiesta di diritti da parte dei cittadini; la garanzia dell'eguaglianza effettiva tra tutti, ecc.⁸. La prospettiva di fondo con cui si proverà a fare i conti mira a evidenziare che la precarizzazione è l'espressione di un fisiologico mutamento nella produzione del diritto: una prova della crisi dell'immagine ottocentesca dello «stato di diritto» e dell'idea liberale

⁶ A tal proposito v. le interessanti considerazioni contenute nel documento: COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *I costi per la competitività italiana derivanti dalla instabilità normativa: cause e possibili rimedi. Relazione presentata dal Presidente On. Doris Lo Moro e pubblicata in allegato al resoconto della seduta del 5 febbraio 2013*, Roma, 2013, http://leg16.camera.it/temiap/temi16/Rapporto_stratificazione.pdf.

⁷ Cfr. N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Laterza, Roma-Bari, 2004, VI e poi 16 in cui lo stesso autore, utilizzando le parole di Falzea, ricorda che il carattere precario del diritto deriva dal carattere mutevole della società moderna dove «stanno insieme categorie, classi, gruppi di persone con interessi contrastanti, dotazioni disuguali di beni, differente educazione culturale, motivazioni ideologiche diverse e diverse prospettive di vita».

⁸ Su questi aspetti di trasformazione e «transizione» v. le interessanti e suggestive pagine di F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Cedam, Padova, 2000, in particolare la «introduzione» al volume. Più recentemente sul punto delle trasformazioni dello stato costituzionale è tornato A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali VIII, Giuffrè, Milano, 2014, 264-265.

della legge contenente quasi esclusivamente norme generali e astratte⁹.

In questo senso, la rapidità con la quale le fonti primarie cambiano nel tempo sarà usata come uno strumento euristico che ci consente sia di comprendere le interpretazioni a cui sono state sottoposte le fonti di produzione contenute nella seconda parte della Costituzione sia, al medesimo tempo, di intendere le profonde evoluzioni della forma di governo parlamentare italiana¹⁰.

L'indagine che verrà svolta seguirà lo sviluppo diacronico della produzione normativa durante le diciassette legislature repubblicane, andando a vedere come e quanto è cambiata la produzione delle fonti primarie in base agli sviluppi della forma di stato e della forma di governo¹¹.

Svolgeremo, a tale proposito, uno studio della prassi legata alle fonti del diritto¹², cercando di analizzare tanto le "regole" del diritto costituzionale – e in

⁹ Il diritto precario segna il tramonto definitivo dell'idea della "legge generale e astratta" e del *tout simplifier* di cui parlava Jean Etienne Portalis nella sua celebre relazione al *Conseil d'État* del 1801 e di quella semplificazione del paesaggio giuridico narrata magistralmente da Paolo Grossi in tante sue opere. Diceva Portalis: «Il potere legislativo è la onnipotenza umana. La legge stabilisce, muta, modifica, perfeziona; essa distrugge ciò che è, essa crea ciò che non è ancora. La testa di un grande legislatore è una specie d'Olimpo da cui partono quelle idee vaste, quelle concezioni fortunate che presiedono al benessere degli uomini e ai destini degli imperi» (Cfr. J.E.M. PORTALIS, *Discorso preliminare al primo progetto di codice civile*, a cura di R. CALVO, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1999. Quelle pagine di Portalis sono più volte ricordate nella letteratura nostrana. V. da ultimi N. LIPARI, *I civilisti e la certezza del diritto*, in *Ars interpretandi*, 2, 2015 e V. MASSIMO, *Tra fatto e diritto. Oltre la modernità giuridica*, Giappichelli, Torino, 2007). Sul carattere semplificante della ideologia del legislatore dotato di "razionalità olimpica" v. P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, III ed., Giuffrè, Milano, 2007, 55 ss.

¹⁰ Il tema delle trasformazioni costituzionali non è nuovo agli studiosi e la letteratura sul tema è sterminata. Su tali aspetti si rimanda a quella dottrina che ha analizzato maggiormente le trasformazioni costituzionali come un fenomeno esogeno rispetto al solo orizzonte delle fonti v.: M. FIORAVANTI, *La trasformazione costituzionale*, in *Riv. trim di dir. pubbl.*, 2, 2014, 295 ss.; il capitolo su "La Costituzione del 1948: il modello e la sua tenuta" in E. CHELI, *Nata per unire*, Il Mulino, Bologna, 2012, 25 ss.; A. CATANIA, *Trasformazioni del diritto in un mondo globale*, in *Ars Interpretandi*, 2006, 71 ss.; S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 13 ss. (per quanto riguarda il rapporto tra interpretazioni e trasformazioni della Carta costituzionale).

¹¹ Cfr. E. CHELI, *La produzione normativa: sviluppo del modello costituzionale e linee di tendenza attuali*, in *Lo stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 2003, 135-136.

¹² Gli effetti della scelta della prassi come punto di partenza privilegiato per l'esame delle fonti del diritto sono indicati da U. DE SIERVO, *Conclusioni*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011, 553. Secondo l'autore nell'esame delle fonti occorre riferirsi anzitutto alla prassi legislativa «con la consapevolezza che solo tramite essa si può constatare quale sia l'effettiva produzione normativa nel nostro sistema istituzionale, al di là delle nostre interpretazioni dottrinali in materia su ciò che sarebbe opportuno o necessario; ciò non vuol minimamente dire che si rinuncia a valutare ciò che viene posto in essere, né – tanto meno – che si debba giustificare l'esistente, ma che le do-

particolare quelle della seconda parte della Costituzione – quanto le “regolarità” dei fenomeni politici¹³, cioè il comportamento concreto degli attori istituzionali ed extra-istituzionali che animano la forma di governo¹⁴.

La consapevolezza che ci guida è quella espressa da molti autori e ricordata oramai venti anni fa da Livio Paladin nelle prime pagine del suo manuale sulle fonti del diritto, in cui si legge: «il quadro delle fonti costituisce – per antica tradizione – uno dei luoghi in cui si pongono a confronto le teorie generali del diritto con i principi informatori dell’ordinamento vigente¹⁵».

La tesi che proveremo a dimostrare è, dunque, che le fonti primarie stanno subendo un processo di precarizzazione dovuto all’intenso e rapido *stress* cui le sottopongono i legislatori; un processo che sta rendendo il nostro ordinamento molto più instabile di prima e che richiede di prendere in seria considerazione una riforma dei meccanismi di produzione del diritto¹⁶.

Per le ragioni sopra esposte, abbiamo scelto di dividere il percorso dell’indagine in tre parti: nella *prima* inquadreremo l’argomento dal punto di vista teorico dando alcune indicazioni circa il metodo seguito e le cause della precarizzazione; nella *seconda* analizzeremo la legislazione dalla prima alla diciassettesima legislatura per inquadrare in che modo nasce il diritto “precario”; nella *terza* arriveremo alle conseguenze della precarizzazione e svolgeremo alcune considerazioni finali.

verose considerazioni sulla legalità e sull’opportunità di ciò che avviene devono partire da una realistica considerazione del diritto positivo esistente, quale concretamente posto in essere nel nostro Paese nei diversi periodi politici ed istituzionali».

¹³ Usando le categorie elaborate da M. DOGLIANI, *Indirizzo politico: riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, 1 ss. e poi riprese da A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, in *Pol. dir.*, 1, 2001.

¹⁴ In questo senso si esprime A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d’urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in *L’emergenza infinita. La decretazione d’urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Eum, Macerata, 2006, 37.

¹⁵ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 7-8.

¹⁶ G. TARLI BARBIERI, *Appunti sulle fonti del diritto italiano: parte generale*, Giappichelli, Torino, 2008, 2 ss.

PARTE I
IL CARATTERE PRECARIO
DELLA LEGISLAZIONE
NELLO STATO CONTEMPORANEO

CAPITOLO I

EVOLUZIONI E TRASFORMAZIONI DELLA LEGISLAZIONE

SOMMARIO: 1. L'influenza di una drammatica accelerazione. – 2. All'origine delle trasformazioni della legislazione: lo Stato contemporaneo e la nuova nozione di tempo. – 3. L'efficacia temporale della legislazione precaria.

1. L'INFLUENZA DI UNA DRAMMATICA ACCELERAZIONE

I problemi della legislazione contemporanea hanno radici antiche. La consapevolezza della generale precarizzazione delle fonti primarie all'interno degli ordinamenti europei inizia a comparire già in alcuni lavori pubblicati nella prima metà del XX secolo che mettono in crisi le perfette costruzioni teoriche del tardo settecento e dell'ottocento¹. Numerosi fenomeni contribuivano a complicare le idee armoniche e schematiche prodotte dalla modernità giuridica².

Il processo si amplificò a partire dagli anni venti di quel secolo, quando in Italia, in Francia, in Germania e nel Regno Unito si verificò un crescente ricorso alla legislazione delegata e in generale l'attribuzione del potere normativo ai Governi³.

¹ Su questi aspetti v. in generale L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Annali II-2, Giuffrè, Milano, 2008, 561 ss. In un altro suo scritto la stessa autrice afferma: «parlare delle fonti del diritto oggi è estremamente difficile. I nostri concetti consueti sembrano ormai inadeguati, la sistemazione tradizionale insufficiente; è difficile, pertanto, dare ordine al discorso». Cfr. L. CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno 10, Giappichelli, Torino, 1999, 75. Sul punto v. anche il recente contributo di A. SANDULLI, *Ordine giuridico e ordine economico in Max Weber*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2016, 949 ss.

² In proposito v. il recente contributo di I. STOLZI, *Immagini della crisi e ruolo delle fonti: un'ipotesi di lettura*, in *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, a cura di V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI, Edizioni della Normale, Pisa, 2016, 254 ss., in cui si trova una chiara descrizione dei principali fenomeni che contribuirono a complicare quella idea “così armonica e così schematica” di ordine giuridico.

³ Su questi aspetti si v. l'ampia e ancora attuale ricostruzione di E. CHELI, *L'ampliamento dei*

L'autore che ci sembra aver riassunto in maniera più efficace il novero delle questioni legate alla precarizzazione delle fonti negli ordinamenti continentali è Carl Schmitt. Nella relazione svolta in varie città del vecchio continente fra il 1941 e il 1944, dal titolo «La condizione della scienza giuridica europea⁴», il pubblicista tedesco sintetizzò in alcune lucidissime pagine i problemi giuridico-politici che i cambiamenti nella rappresentanza politica avvenuti a cavallo tra il XIX e il XX secolo avevano generato nel sistema delle fonti del diritto⁵.

In quella relazione Schmitt intese provocatoriamente dimostrare che il tempo della legislazione europea contemporanea stava subendo l'influenza di una drammatica accelerazione, con conseguenze pericolose addirittura per la generale nozione del “governo delle leggi”: dal 1914 gli eventi storici che si erano verificati in Europa avevano contribuito a rendere più veloce e sommario il processo legislativo e a comprimere il percorso necessario per formulare norme giuridiche; la guerra e il periodo successivo dominato da profondi sconvolgimenti economico-sociali avevano influito profondamente sull'assetto delle fonti del diritto, modificandone i connotati originari; il procedimento legislativo era diventato sempre più semplificato e accelerato; al contempo la produzione normativa era sempre più delegata all'attività del governo, con il Parlamento che giocava un ruolo sempre più laterale nelle decisioni di indirizzo politico⁶.

poteri normativi dell'Esecutivo nei principali ordinamenti occidentali, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1959, 465 ss. Sulla situazione francese v. le notazioni riportate dalla manualistica (non recente) francese riguardo alla fine della III Repubblica (su cui M. DUVERGER, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1955, 442 ss. e A. HAURIUO, *Droit constitutionnel et institutions politique*, Edition Montcrestien, Paris, 1972, 728 ss.). Sulla situazione britannica v. G. CARAVALE, *Il governo legislatore: esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 2004, 47 ss. Per l'Italia e la Francia v. anche la recente ricostruzione di M. FIORAVANTI, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'ancien régime all'Italia liberale*, Giuffrè, Milano, 2009, 241 ss. a cui si rimanda anche per la copiosa dottrina ivi citata, soprattutto con riguardo al fatto che la crisi del sistema liberale rappresentativo ottocentesco, con le nuove forme di democrazia sociale caratterizzate dall'affermarsi dei partiti di massa, portò ulteriori trasformazioni del ruolo dei Parlamenti (su cui v. in generale G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Edizioni di Comunità, Milano, 1950 e M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere: stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986).

⁴Cfr. C. SCHMITT, *La condizione della scienza giuridica europea*, in *Diritto e cultura*, 1995, trad. da L. CIMMINO, 7 ss. (titolo originale dell'opera: C. SCHMITT, *Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft*, in *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954: Materialien zu einer Verfassungslehre*, Berlin, Duncker und Humblot, 1973, 386-429). Per una ricostruzione delle vicende che riguardano questo testo si può fare riferimento all'appendice presente nella traduzione italiana di LUIGI CIMMINO oltre che ai volumi di E. KENNEDY, *Constitutional Failure: Carl Schmitt in Weimar*, Duke University Press, Durham, 2004, 11 ss. e di R. MEHRING, *Carl Schmitt: Aufstieg und Fall*, CH Beck, Munchen, 2009.

⁵Su questi aspetti v. la ricostruzione di S. SILEONI, *Autori delle proprie regole: i codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, Cedam, Padova, 2011, 25 ss.

⁶Sul punto v. anche C. SCHMITT, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*,

Sotto la minaccia onnipresente della guerra e della crisi economica, il XX secolo stava quindi registrando un aumento vertiginoso della produzione di fonti normative dei governi e di atti a essa equiparati, con un ritmo ogni giorno maggiore e sempre più incalzante⁷. Le deliberazioni legislative e le decisioni giudiziarie erano oramai il prodotto di procedimenti sommari e non rappresentavano più i prudenti dibattiti e gli scambi immaginati dai pensatori illuministi o dai loro eredi liberali del diciannovesimo secolo⁸.

Forzati ad adattarsi a un così grande numero di sfide politiche ed economiche che imponevano risposte immediate⁹, i legislatori europei stavano correndo ai ripari o approvando leggi istantanee o delegando al potere amministrativo la soluzione dei problemi contingenti, nella speranza che essi sarebbero stati meglio equipaggiati per affrontare le questioni di un mondo che non riconoscevano più, tanto si era accelerato¹⁰.

In questo orizzonte, le leggi venivano confezionate con disposizioni che non seguivano più il modello tradizionale, cioè la definizione di un comando giuridico generale e astratto frutto di una volontà legislativa infallibile¹¹, ma prendevano la

Giappichelli, Torino, 2004, 31 ss.; C. SCHMITT, *L'evoluzione recente del problema delle delegazioni legislative*, in *Quad. cost.*, 3, 1986, 536 ss.; C. SCHMITT, *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, a cura di G. MIGLIO, P. SCHIERA [traduzione di Pierangelo Schiera], Il Mulino, Bologna, 1972 dove si può leggere anche una traduzione di "Legalität und Legitimität". Per un esame molto efficace del rapporto tra C. Schmitt e la cultura giuridica italiana v. A. CAMPI, *L'ombra lunga di Weimar: Carl Schmitt nella cultura politica italiana tra terrorismo e crisi della partitocrazia*, in *Rivista di politica*, 2, 2011, 185 ss. e R. CAVALLO, *Le categorie politiche del diritto: Carl Schmitt e le aporie del moderno*, Bonanno, Acireale-Roma, 2007, *passim*.

⁷ Il "ritmo" con cui quella legislazione muta è efficacemente descritta da due lavori di taglio storico-giuridico recenti: C. LATINI, *Governare l'emergenza: delega legislativa e pieni poteri in Italia tra otto e novecento*, Giuffrè, Milano, 2005 e M. FIORAVANTI, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'ancien régime all'Italia liberale*, cit.

⁸ Nello stesso senso v. C. SCHMITT, *The crisis of parliamentary democracy*, a cura di E. KENNEDY, MIT press, Cambridge, Mass, 1988. Il tema si lega alla nozione e alle origini del concetto di generalità e astrattezza nella legge, su cui v. R. CARRÉ DE MALBERG, *La legge espressione della volontà generale*, Giuffrè, Milano, 2008, trad. it. a cura di M. CALAMO SPECCHIA, 9 ss. Per la dottrina italiana v. M. FIORAVANTI, *La crisi dello Stato liberale di diritto*, in *Ars interpretandi*, 1, 2011; M. GRONDONA, *Società aperta, stato di diritto, individuo: quale ruolo per la libertà e per la giustizia?*, in *Pol. dir.*, 2-3, 2012; R. BIN, *Stato di diritto*, in *Enc. dir.*, Annali VII, Giuffrè, Milano, 2011; T. GROPPI, A. SIMONCINI, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti. II edizione*, II ed., Giappichelli, Torino, 2013; P. CIPOLLA, *L'Ordonnance Criminelle di Luigi XIV e la lunga marcia verso la codificazione*, in *Pol. dir.*, 3, 2005, 497 ss.

⁹ Secondo Schmitt si tratta della «accelerazione delle dinamiche interne dell'economia di mercato» e della pratica dell'intervento statale nell'economia. Cfr. C. SCHMITT, *La condizione della scienza giuridica europea*, cit., 26.

¹⁰ Si pensi in questo senso alle trasformazioni del potere di ordinanza. Cfr. A. CARDONE, *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino, 2011, 96 ss.

¹¹ L'idea mitologica di una legge certa e di un legislatore infallibile sono state ricostruite da

forma o di atti equiparati ai provvedimenti amministrativi o di mere deleghe agli organi dell'amministrazione formulate in maniera del tutto vaga e precaria.

La tanto celebrata "età delle leggi" si stava trasformando in un'età della iperproduzione e della inflazione normativa (*Vergesetzlichung des Rechts*)¹². L'accelerazione nella produzione legislativa generava uno scenario allarmante, nel quale le leggi spesso divenivano niente più che «ordini modificabili in base ai cambiamenti repentini della realtà»¹³.

Il *trend* si completava con una sempre più nuova e ampia autorizzazione ai corpi amministrativi attraverso la quale questi potevano approvare direttive, ordinanze e decreti che finivano per rimpiazzare la legge¹⁴. Tali atti rappresentavano, nei fatti, esempi paradigmatici di un sottoprodotto di una legislazione "motorizzata"¹⁵, la cui crescente importanza derivava dall'accelerazione nella produzione legislativa e dal considerarsi – sempre secondo lo stesso autore – come una «forma elastica di legislazione».

Le parole di Schmitt sono molto forti e da collocare all'interno della sua critica alle fondamenta dello Stato liberale¹⁶ e, soprattutto, al tentativo – av-

molti autori e con spunti critici rivolti a identificare il ripensamento di tale concetto. Si vedano sul punto: P. PASQUALUCCI, *Il mito Rousseauiano del legislatore*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1978; N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Giuffrè, Milano, 1979; A. CELOTTO, E. CONTE, *Legge*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese*, IV, Giuffrè, Milano, 2006, 3388 ss.; P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, cit., 37-38; C. PANZERA, *La responsabilità del legislatore e la caduta dei miti*, in *Pol. dir.*, 3, 2007, 347 ss.; P. GROSSI, *Un impegno per il giurista di oggi: ripensare le fonti del diritto*, Suor Orsola Benincasa, Napoli, 2008, 28 ss.; P. GROSSI, *Il diritto civile italiano alle soglie del terzo millennio (una post-fazione)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2010, 465 ss.; F. MAZZARELLA, *La semplicità immaginaria. Apogeo e crisi dello Stato liberale di diritto*, in *Ars interpretandi*, 1, 2011, 57 ss.

¹² Commentando la relazione di C. Schmitt, W.E. SCHEUERMAN, *Motorized Legislation? Statutes in an Age of Speed*, in *ARSP: Archiv für Rechts-und Sozialphilosophie/Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, 2002, 380 ricorda pure un altro aspetto molto interessante per i sistemi di *common law*. Secondo Scheuerman, quello che Schmitt afferma dimostra l'errore in cui erano incorsi i critici della *common law*: sia gli studiosi critici verso questo sistema, i quali avevano sostenuto che regole positive stabilite in leggi scritte avrebbero aperto la strada a una maggiore regolarità, trasparenza e stabilità del diritto; sia i difensori del diritto positivo, i quali avevano promesso di liberare il diritto da quello che J. Bentham aveva descritto come gli irrazionali "geroglifici egiziani" della *common law*.

¹³ Cfr. C. SCHMITT, *La condizione della scienza giuridica europea*, cit., 26.

¹⁴ Cfr. C. SCHMITT, *La condizione della scienza giuridica europea*, cit., 27.

¹⁵ Il tema della legislazione "motorizzata" è già utilizzato in numerose occasioni per indicare la velocità di approvazione delle fonti primarie nel nostro ordinamento: v. ad esempio A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, overosia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, XIV, *Studi dell'anno 2010*, a cura di ID., Giappichelli, Torino, 2010, 551. In Italia il termine è stato utilizzato anche per indicare la velocità di approvazione delle leggi di bilancio. Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, 348.

¹⁶ Come rilevato da M. FIORAVANTI, *Kelsen, Schmitt e la tradizione giuridica dell'Ottocento*, in *Scritti per M. Nigro*, I, 1991, 343.

viato durante i primi decenni del secolo scorso – di coniugare quest’ultimo con l’allargamento del suffragio¹⁷. La lucida analisi della crisi della legalità statale terminava con un appello alla scienza giuridica della vecchia Europa a non cercare solo dentro il fenomeno giuridico una risposta unitaria ai problemi sociali¹⁸.

Queste pagine offrono un utile punto di partenza per spiegare come mai già all’avvio del secolo scorso la legislazione avesse intrapreso un processo di tendenziale accelerazione, mutando il ruolo delle assemblee legislative e del corpo di funzionari che contribuiscono alla produzione legislativa¹⁹. All’interno del discorso di Schmitt, inoltre, si vede il superamento di quel mito della “razionalità” della legislazione che aveva portato Max Weber a trovare, in molti elementi del diritto e della politica moderni, un equilibrio tra una razionalità formale e una sostanziale²⁰.

2. ALL’ORIGINE DELLE TRASFORMAZIONI DELLA LEGISLAZIONE: LO STATO CONTEMPORANEO E LA NUOVA NOZIONE DI TEMPO

Non si può non notare quanto questa evoluzione si intrecci inevitabilmente con il cambiamento stesso del concetto di Stato e di libertà che avvenne all’interno del dibattito sulla Costituzione di Weimar²¹. Il passaggio che segnala Schmitt sottintende, infatti, una trasformazione nella concezione di “Stato di

¹⁷ V. sul punto C. SCHMITT, *The crisis of parliamentary democracy*, cit., 26 ss. (per la letteratura che si è espressa anche in tempi recenti su questi aspetti della critica *schmittiana* v. G. PRETEROSSO, *Carl Schmitt e la tradizione moderna*, Laterza, Bari-Roma, 1996, 8 e D. RAGAZZONI, *Carl Schmitt e la sovranità fragile dei moderni*, in *Iride*, 3, 2014, 482 ss.). Va pure ricordato che la crisi dei primi decenni del secolo scorso venne segnalata in Italia da giuristi come Santi Romano, Orlando, Ranelletti, più tardi da Jemolo, oltre che da Gaetano Mosca e fu dovuta alla penetrazione nello Stato, a seguito del suffragio universale, di interessi organizzati. Su questo punto si v. la prolusione di Santi Romano all’a.a. 1909-1910 nella Regia Università di Pisa (ora in S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi: saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969). Sul tema v. anche il recente lavoro di S. CASSESE, *Lo stato come problema storico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2013, 186 ss. che ricostruisce i particolari della crisi menzionata.

¹⁸ Come rileva N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, cit., 12-13.

¹⁹ C.-G. HEIDEGREN, *Social Acceleration, Motorized Legislation and Framework Laws*, in *The Contemporary Relevance of Carl Schmitt: Law, Politics, Theology*, a cura di M. ARVIDSSON, L. BRÄNNSTRÖM, P. MINKKINEN, Routledge, New York, 2015, 95-96.

²⁰ Si vedano a questo proposito le ultime pagine di M. WEBER, *Economia e società*, Sociologia del diritto, Comunità, Milano, 1961, 186 ss. in cui l’autore parla delle “caratteristiche formali” del diritto moderno.

²¹ E. FORSTHOFF, *Concetto e natura dello stato sociale di diritto*, in *Stato di diritto in trasformazione*, a cura di C. AMIRANTE, Giuffrè, Milano, 1973, 35 ss.

diritto²²”: da una forma di stato mono-classe, che esalta la libertà individuale, a una basata sul riconoscimento del pluralismo sociale, in cui quella libertà è resa effettiva e accessibile a tutti attraverso l’affermazione dei “nuovi” diritti sociali²³, cioè quei diritti che richiedono un impegno d’intervento attivo (un dovere di promozione) da parte dello Stato²⁴.

In quell’orizzonte l’idea che la norma giuridica fosse contraddistinta solo con la generalità e astrattezza non era non più sostenibile²⁵, tanto che si iniziava a parlare di “crisi della legge” o “di crisi delle fonti”, intendendo queste locuzioni come la dimostrazione di una crisi che veniva da lontano, ma che colpiva la stessa capacità creatrice del diritto che è propria della legge²⁶.

²² Per un inquadramento di questi aspetti si vedano: M. FIORAVANTI, *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Manuali Laterza, Laterza, Roma, 2002; M. FIORAVANTI, *La crisi dello Stato liberale di diritto*, cit.; M. CAPPELLETTI, *La «politica del diritto» di Calamandrei: coerenza e attualità di un magistero*, in Piero Calamandrei – *Ventidue saggi su un grande maestro*, a cura di P. BARILE, Giuffrè, Milano, 1990, 259; M. GRONDONA, *Società aperta, stato di diritto, individuo: quale ruolo per la libertà e per la giustizia?*, cit., 393; G. SILVESTRI, *Lo stato di diritto nel XXI secolo*, in *Rivista AIC*, 2011; R. BIN, *Stato di diritto*, cit.

²³ Sul punto sia consentito rinviare alla ricostruzione già svolta in E. LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali. Profili teorici e prassi costituzionali*, Cedam, Padova, 2012, *passim*.

²⁴ Sulle caratteristiche proprie dello “stato sociale” come Stato che rivendica l’intervento attivo nella vita civile e sui limiti di queste dinamiche v. R. BIN, *Stato di diritto*, cit.; G. ZACCARIA, *Pluralismo, ermeneutica, multiculturalismo: una triade concettuale*, in *Ragion pratica*, 2, 2008, 559 ss.; P. COSTA, *The Rule of Law: A Historical Introduction*, in *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*, a cura di P. COSTA, D. ZOLO, Springer, Dordrecht, 2007, 90 ss.

²⁵ Il tema della caduta della generalità e astrattezza come una conseguenza e un prodotto delle trasformazioni dello stato contemporaneo è affrontato non solo dagli autori citati in precedenza ma anche da altri importanti autori italiani: v. a tal proposito le considerazioni di G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia: tre capitoli di giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2008, 217, il quale evidenzia i riflessi della crisi della legge sul concetto di eguaglianza e di libertà e di F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. e soc.*, 1989, 411 ss., i quali evidenziano soprattutto le ricadute della crisi della legge sul sistema delle fonti. Più di recente F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, 13 afferma: «nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale si è alterata, come si riconosce, la stessa funzione della legge. All’idea della legge generale ed astratta, canone universale di comportamento e limite negativo dell’attività dei singoli, si è venuta affiancando l’idea della legge, strumento privilegiato per la realizzazione dell’indirizzo politico governativo, come mezzo per l’eliminazione delle diseguaglianze economico-sociali, per la redistribuzione delle risorse, per l’attuazione della politica economica del governo, ecc., con la conseguenza della sua frammentazione in leggi di settore, leggi speciali, eccezionali, temporanee, interpretative, di sanatoria, sino alla discussa, ma sempre più frequente categoria delle leggi-provvedimento».

²⁶ Su questo punto v. le considerazioni svolte dalla dottrina italiana tra le due guerre. F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1, 1930, 426 che così ammoniva: «Necessariamente la moltiplicazione delle leggi aggrava sempre più il problema del legislatore. Voglio dire il problema della idoneità degli uomini chiamati a costruirle. Noi siamo, sotto questo profilo, in pre-

È paradossale come proprio nel momento in cui l'estensione del suffragio all'intero popolo avrebbe dovuto realizzare il massimo trionfo della legge, il moltiplicarsi degli interventi legislativi e la necessità di trasferire l'onere di realizzare una parte di essi al Governo e all'amministrazione – specie sotto la spinta della legislazione sociale –, si stessero producendo complessità, precarizzazione e instabilità nel sistema delle fonti primarie e secondarie²⁷.

Vale la pena sottolineare – rimandando l'approfondimento del punto ai paragrafi successivi – che tale mutazione attraeva nel campo del diritto un diverso modo di intendere il tempo della legge e lo costringeva a trovare strade alternative per inseguire i repentini cambiamenti sociali²⁸.

È in questa prospettiva che la dottrina ha mostrato come in realtà fosse la struttura gerarchica del sistema politico ad aver subito un sovraccarico. Secondo questa prospettiva, nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato contemporaneo il diritto appariva l'unico sistema di orientamento normativo dell'azione capace di controllare questi spazi nuovi dell'azione che gli altri sistemi di "orientamento" normativo «possono solo contenere, senza aperture rispetto alle possibilità sempre più larghe prodotte dall'azione sociale stessa²⁹». Nella nuova so-

senza di una crisi, la cui prima manifestazione consiste in ciò che non corrispondono l'organo e la funzione. In realtà il peso della funzione ha soverchiato l'organo. Gli uomini investiti ufficialmente del potere non bastano più per adempiervi. Noi abbiamo assistito, perciò, da un pezzo, a una evasione delle funzioni dal campo del potere legislativo a quello del potere esecutivo». Fa eco a Carnelutti pochi anni dopo W. CESARINI SFORZA, *La crisi delle fonti*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 1, 1936, 26 che così affronta il problema della corrispondenza tra la "struttura" e la "funzione": «mentre chiave di volta dell'ordinamento statale è ancora il potere legislativo nella forma che caratterizza lo Stato rappresentativo, invece la funzione creatrice del diritto non è più, nella realtà concreta, monopolio di questo potere, onde può sorgere il dubbio che alla legge formale o parlamentare possa riconoscersi ancora il monopolio della qualificazione giuridica. Quella esatta corrispondenza fra struttura e funzione degli istituti in ogni punto dell'ordinamento giuridico, che si constata nelle manifestazioni normali della vita del diritto, è venuta meno in punti essenziali, e non si tratta naturalmente di eccezioni previste, che confermino la regola e non intacchino la compattezza dell'ordinamento (eccezioni di questo genere si sono sempre verificate), bensì di concezioni nuove affermantisi nell'ordine politico e sociale, ed ispiranti l'attività concreta di dati organi e soggetti. Così è accaduto che le presenti funzioni di dati istituti siano diventate sostanzialmente estranee alla struttura originaria degli istituti stessi, la quale viceversa permane intatta o alterata solo in parte». Di recente a far chiarezza sui temi della "crisi" sono intervenuti prima M. RUOTOLO, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, 140 ss. e poi I. STOLZI, *Immagine della crisi e ruolo delle fonti: un'ipotesi di lettura*, cit., 253 ss.

²⁷ Una caratteristica che accomuna molti ordinamenti giuridici a partire dal primo dopoguerra. Sul punto v. F. MODUGNO, *Legge in generale (Diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 873-874; M.S. GIANNINI, *Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 286 ss.

²⁸ Una lucidissima espressione di questa esigenza è espressa per l'ordinamento americano da L.M. FRIEDMAN, *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna, 1978.

²⁹ Cfr. L. PANNARALE, *Il diritto e le aspettative*, Esi, Napoli, 1988, 40.

cietà c'era «più bisogno di diritto perché l'economia, per esempio, [aveva] reso possibile il dispiegarsi di spazi d'azione fino ad allora imprevedibili³⁰». Il diritto era diventato così «il sistema sociale che, più di altri, [poteva] predisporre ad assumere nella società moderna il primato nell'orientamento dell'azione³¹».

Non si può fare a meno di notare che queste trasformazioni avevano profonde radici nei cambiamenti scientifici, tecnici e finanche culturali che si stavano verificando in quel momento all'interno della società europea. L'epifenomeno di ciò è ben visibile nella nuova concezione del tempo che ci viene consegnata dalle teorie dei fisici vissuti a cavallo tra l'ottocento e l'inizio del novecento.

È nella prima metà del novecento, infatti, che Albert Einstein elaborò la teoria della relatività generale³² e Werner Heisenberg attingendo al principio fisico dell'«effetto dell'osservatore» formulò il «principio di indeterminazione³³»; due teorie che impressero un cambiamento decisivo nella concezione delle leggi fisiche che descrivono il tempo³⁴ e che avranno notevoli conseguenze sia nelle altre branche della scienza – tra cui anche il diritto³⁵ – sia nella concezione della stessa società³⁶.

³⁰ L. PANNARALE, *Il diritto e le aspettative*, cit., 40.

³¹ L. PANNARALE, *Il diritto e le aspettative*, cit., 40.

³² A. EINSTEIN, *Relatività esposizione divulgativa*, V ed., Boringhieri, Torino, 1963.

³³ W. HEISENBERG, *The physical principles of the quantum theory*, trans. by Carl Eckart and Frank C. Hoyt, Dover Publications, Toronto, 1949, 20 ss.

³⁴ Quest'ultimo non è più il fenomeno stabile delle teorie newtoniane, ma è un fenomeno relativo che ha una natura variabile: nella teoria di Einstein il tempo e lo spazio vengono fatti dipendere «dallo stato di moto del corpo e dal sistema di riferimento (o strumento di misurazione)». Cfr. G. VOLPE, *Il costituzionalismo del novecento*, Laterza, Bari-Roma, 2000, 133 e 134, il quale arriva ad affermare: «se è vero che il mondo non è più una realtà oggettiva posta dinanzi all'uomo, «semplicemente» da scoprire e svelare, tuttavia esso è una costruzione concettuale che dipende dai mezzi di osservazione di cui l'uomo si serve e dai sistemi di riferimento che adotta».

³⁵ Interessante leggere in C. MORTATI, *Diritto costituzionale (nozione e caratteri)*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 951 che «la scienza del diritto in genere ed in particolare quella costituzionalistica, tanto nel momento della determinazione del proprio oggetto e dei correlativi procedimenti metodologici, quanto in quello successivo della loro applicazione al diritto positivo opera essa stessa quale fattore creativo della realtà alla quale rivolge il suo studio, si inserisce cioè in essa come forza attiva, nel senso che, mentre ne riflette le esigenze e idealità, contribuisce poi a potenziarle scoprendone le ragioni e le forze che le muovono, i nessi che le legano in unità, la regolarità delle loro manifestazioni da cui si deduce la intrinseca loro normatività». Un tema che lo stesso Mortati riprende dalla nota opera di G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, in *Foro it.*, Roma, 1937.

³⁶ Su questi aspetti v. il fondamentale saggio di T.A. ALEINIKOFF, *Constitutional law in the age of balancing*, in *Yale L.J.*, 5, 1987, 943 ss. Per la letteratura italiana v. le indagini recenti di A. LONGO, *Tempo interpretazione Costituzione. Vol. 1 Premesse teoriche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 19, il quale si riferisce alle conclusioni raggiunte da S. NATOLI, *La salvezza senza fede*, Feltrinelli, Milano, 2007.

Agli occhi di quegli autori, il tempo diveniva dipendente essenzialmente dalla prospettiva con cui esso era analizzato, secondo quella caratteristica che dobbiamo proprio alla teoria della relatività. Fu così che, a una visione che enfatizzava i tratti assoluti dei fenomeni temporali, venne sostituita un'altra che faceva leva sui suoi tratti relazionali e, soprattutto, relativi. La nuova concezione del tempo cambiò la società. Ora il tempo mostrava caratteristiche sempre più astratte in accordo all'esigenza di «coordinare e sincronizzare» le attività umane «con sequenze di fenomeni naturali non umani³⁷».

Gli elementi di questo passaggio, inteso come evoluzione e trasformazione di categorie scientifiche, economiche e sociali³⁸ si riverberarono anche nel campo del diritto e in particolar modo nel settore della legislazione. Quest'ultimo si può dire che è il settore del mondo sociale dove è sempre apparso più palese ciò che è nell'intimo dell'esperienza sociale³⁹. In fondo – come ricorda Calamandrei – lo “spirito del tempo” deve tradursi in realtà giuridica e, principalmente, in decisione legislativa se vuole incidere nel dominio del mondo sociale⁴⁰.

Lette dopo più di settanta anni, le considerazioni di Schmitt circa le patologie della legalità non sono solo incredibilmente lungimiranti, ma dimostrano che l'accelerazione e l'instabilità legislativa pongono questioni di difficile soluzione, anche per coloro che sono fermamente convinti del valore che ha per il processo legislativo la presenza di organi eletti democraticamente.

Molti confermano le osservazioni dello studioso tedesco circa le peculiarità dei vizi prodotti dalla legislazione motorizzata e mostrano con ancora maggiore precisione che alcuni degli attuali problemi delle fonti primarie hanno origine proprio in quella “velocizzazione selvaggia” che interessa il sistema delle

³⁷ Una cosa impossibile, almeno fino alla rivoluzione industriale e all'avvento delle nuove conoscenze scientifiche. Cfr. N. ELIAS, *Saggio sul tempo*, Il Mulino, Bologna, 1986, 145. Su tali aspetti v. anche il più recente volume di C. LECCARDI, *Sociologie del tempo*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 13-18.

³⁸ V. a questo proposito il noto saggio di M. WEBER dal titolo “Der Sinn der «Wertfreiheit» der soziologischen und ökonomischen Wissenschaften” pubblicato nel 1917 all'interno della rivista “Logos”, ora in M. WEBER, *Il senso della “avalutatività” delle scienze sociologiche ed economiche*, in *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, Torino, 2003, 318 ss.

³⁹ Questo nesso è molto chiaro guardando alla letteratura che si sviluppò nella prima metà del XX secolo anche in Italia. Ne è testimonianza fervida il libro di F. LOPEZ DE ONATE, *La certezza del diritto*, cit., spec. 37 ss.

⁴⁰ Cfr. P. CALAMANDREI, *La relatività del concetto di azione*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, Cedam, Padova, 1939, 37 ss. In fondo il processo storico che ha caratterizzato il novecento è tutto un consolidarsi dell'idea dello Stato come soggetto “onnipotente”. Gli si assegna l'immagine che nulla sia impossibile, che lo Stato sia regolatore e allo stesso tempo dispensatore di beni. Questo modello ha avuto alcuni aggiustamenti legati, da un lato, agli sconvolgimenti avvenuti dopo la seconda guerra mondiale che hanno portato allo scoppio della seconda guerra mondiale e, dall'altro, all'affermarsi – nella seconda metà del novecento – dell'economia basata sul capitalismo finanziario.

fonti⁴¹. Persino gli studiosi americani, osservando l'evoluzione del loro ordinamento, hanno parlato di una tendenza alla *statutorification*⁴², intendendo così la esplosione del diritto scritto di origine parlamentare e governativo in luogo del diritto giurisprudenziale⁴³.

Ma è sicuramente nell'Europa continentale che questi fenomeni sono stati analizzati e giudicati con maggiore cura⁴⁴. E, tra tutti, è l'ordinamento giuridico italiano uno dei più interessanti da esaminare. In Italia i difetti della legislazione, l'inflazione legislativa, l'eccessiva stratificazione delle leggi (anche combinata con le fonti inferiori⁴⁵), l'abuso degli atti aventi forza di legge e degli atti normativi secondari del Governo si connettono a problemi più ampi che riguardano l'assetto delle fonti, la distribuzione del potere normativo tra il Parlamento e il Governo, l'effettività dei comandi normativi, l'interpretazione giurisprudenziale e il principio della certezza giuridica⁴⁶.

⁴¹ «La sempre maggiore complessità delle società dei nostri tempi, rifluendo anche in una crescente accelerazione del ciclo di emersione e decadenza dei bisogni sociali, finisce per imporre una viepiù accresciuta rapidità di risposta da parte del legislatore e conseguentemente una sensibile velocizzazione del processo di riproduzione normativa». Cfr. P. CARNEVALE, *Riflessioni sul problema dei vincoli all'abrogazione futura: il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa*, in *Dir. e soc.*, 1998, 412-413.

⁴² Lo stesso termine "statutorification" è stato coniato da G. CALABRESI, *A common law for the age of statutes*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1982. Sul tema si v. pure: J. WALDRON, *The dignity of legislation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, 9; J. WALDRON, *Law and Disagreement*, Oxford University Press, 1999; A.J. WISTRICH, *The Evolving Temporality of Lawmaking*, in *Conn. L. Rev.*, 2012, 737 ss.; G. GILMORE, *The ages of American law*, II ed., Yale University Press, 2014.

⁴³ Per l'appunto quel fenomeno si fa risalire alla prima metà del XX secolo e all'adozione delle misure connesse al New Deal. Anche oltre oceano in quel periodo – che è lo stesso a cui si riferisce Schmitt – i giudici non saranno più «in grado di scrivere in maniera sufficientemente veloce la gran parte delle norme che una società moderna in maniera evidente esige» e il legislatore diverrà l'unico in grado di prendere decisioni certe e celeri. Cfr. la traduzione del testo di G. CALABRESI, *A common law for the age of statutes*, cit., 163 fornita da C. CASTRONOVO, *L'appassimento dello Stato moderno e un libro sull'obsolescenza delle leggi*, in *Jus*, 1-2, 1983, 223. Queste trasformazioni erano già state in realtà evidenziate da R. POUND, *Common law and legislation*, in *Harvard L. Rev.*, 6, 1908, 383-384 parlando del rapporto tra "legislation" and "the judge-made law".

⁴⁴ In proposito v. S. CASSESE, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1992, 307 ss.

⁴⁵ Come fa rilevare L. PERRONE, *Certezza del diritto, affidamento e retroattività*, cit., 937, in Italia esiste anche un ulteriore problema relativo al rapporto tra leggi e atti amministrativi inferiori non regolamentari, come le circolari: «Il rapporto tra la legge e queste ultime produce un grave problema di stratificazione dei precetti, quello normativo in senso stretto e quello amministrativo contenuto nella circolare. In altri termini, il contribuente non solo deve interpretare la norma, ma si deve far carico di verificare la compatibilità con questa della circolare ministeriale esplicativa».

⁴⁶ Di "inflazione" applicata alla sfera del legislativo parlava già F. CARNELUTTI, *La certezza del diritto*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1, 1943, 82 per indicare "moltiplicazione della quantità" e "scadi-

Il problema si manifesta soprattutto sotto la forma della sovra-produzione normativa: la legge viene paragonata alla moneta⁴⁷, per cui a furia di produrla si finisce per farle perdere valore, cioè per “inflazionarla⁴⁸”, e tale perdita di valore si riflette negativamente sull’operato dell’organo che è abilitato a produrla. A ciò si aggiunge che quando la legge viene generata sfugge dalle mani del suo stesso produttore, che difficilmente è in grado di avere presente fino in fondo il modo in cui l’aggiornamento della legge possa essere realizzato; d’altronde, introdurre una normativa significa creare in pari tempo la necessità di aggiornarla.

Anche le analisi empiriche recenti – di cui si parlerà più avanti – confermano questa “diagnosi temporale”: la maggior parte dei dibattiti che avvengono all’interno dei Parlamenti è divenuto veloce e frenetico; i legislatori tentano di ottimizzare le loro attività in base alla domanda temporale di una società sempre più veloce, tanto che le leggi – come si è detto – non solo non rispecchiano le caratteristiche del modello liberale di legge ma finiscono per non rispettare neanche il dettato costituzionale a cui dovrebbero corrispondere.

A questi fenomeni si aggiungono altri elementi che rendono la situazione ancora più complessa e che fanno della velocità uno degli elementi più importanti di tutti nella corsa alla regolazione: l’appartenenza all’ordinamento dell’Unione europea con gli obblighi che derivano dal rispetto delle disposizioni di questo ordinamento che impongono agli Stati l’adempimento entro tempi definiti⁴⁹; il moltiplicarsi delle occasioni nelle quali i Governi ricorrono all’esercizio di poteri

mento della qualità”. Sugli sviluppi attuali di questi fenomeni come connessi con la “crisi della legge” si v. anche il saggio di R. RUSSO, *Analisi delle fonti di produzione primaria dal 1994 in poi*, in *Forum di Quad. cost.*, 11, 2015, 2 ss. e l’ampia bibliografia in esso riportata.

⁴⁷T. PARSONS, *Sistema politico e struttura sociale*, Giuffrè, Milano, 1975, 460, parla del potere come di un «mezzo circolante, analogo alla moneta nell’ambito del sistema politico». La moneta, infatti, è sia un mezzo di scambio che una «misura di valore simbolica».

⁴⁸Il termine oramai è entrato nel gergo normale degli studi che affrontano i problemi della crisi della legge dal punto di vista del diritto amministrativo. V. a tale proposito B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, Il Mulino, Bologna, 2011, 16 ss.; N. RANGONE, M. DE BENEDETTO, *Problemi e prospettive*, in *La qualità delle regole*, a cura di M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, Il Mulino, Bologna, 2011, 181 ss.; F. BASSANINI, *Prefazione*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, a cura di A. NATALINI, G. TIBERI, Il Mulino, Bologna, 2010.

⁴⁹Su questi aspetti v. in generale R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell’Unione europea. Processo costituente e governance economica*, Il Mulino, Bologna, 2015, *passim*. Per gli sviluppi recenti dell’adeguamento all’ordinamento europeo v. D. PARIS, *Le leggi europea e di delegazione europea 2013: osservazioni sulla prima attuazione dello “sdoppiamento” della legge comunitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2014, disponibile on-line all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it; R. ADAM, M. NICOLA, G. PERINI, E. CANO, *La soluzione delle procedure di infrazione europee. Verso una modalità di collaborazione Stato-Regioni*, in *Le Ist. del fed.*, S1, 2015, 67 ss.

extra ordinem per fronteggiare «situazioni che appaiono contraddistinte da una forte disomogeneità fattuale e da un'evidente varietà di pretese regolative⁵⁰».

I rapidi cambiamenti che stanno interessando l'epoca in cui viviamo ci inducono, dunque, a riconoscere che i tempi delle leggi sono definitivamente cambiati. L'esplosione della tecnica, la velocità di elaborazione e di trasmissione dei dati mostrano tutta la difficoltà che il diritto ha nell'offrire una guida ai fenomeni sociali. Nel mondo unificato da *Internet* e dal mercato globale le relazioni e le interazioni sono esplose⁵¹. Gli effetti delle nostre opere vengono a sommarsi in modo nuovo ed esponenziale, si addizionano, si aggregano, fino a suggerirci che «i risultati delle azioni e le scelte successive non saranno mai come l'agente iniziale le aveva pensate⁵²».

In questo contesto, le istituzioni e il prodotto dei processi democratici appaiono vulnerabili e assai incapaci di "resilienza", cioè di adattarsi alla velocità dei cambiamenti in corso⁵³. Si nota una sempre maggiore *asincronia* tra la rapidità dei cambiamenti tecnologici ed economici e la lentezza dei processi di decisione che riguardano la politica e il diritto⁵⁴.

Si verifica una situazione paradossale: l'aumento del ritmo delle innovazioni scientifiche, tecnologiche e i cambiamenti dell'economia non generano un aumento del tempo a disposizione dei decisori pubblici per la soluzione dei nuovi problemi generati da queste stesse trasformazioni, ma il contrario; le leggi e le decisioni politiche devono governare una realtà in continuo cambiamento senza avere il tempo necessario neanche per conoscerla⁵⁵.

⁵⁰ Cfr. A. CARDONE, *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit., 1.

⁵¹ Sui molteplici aspetti del fenomeno giuridico che oggi con l'avvento di internet hanno subito un cambiamento epocale e sulle sfide future si v. A. SIMONCINI, *The Constitutional Dimension of the Internet: Some Research Paths*, in *EUI Working Paper Law 2016/16*, 2016, <http://ssrn.com/abstract=2781496>.

⁵² Cfr. M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2002, 5.

⁵³ Sia consentito sul punto rimandare a E. LONGO, L. LORENZINI, *Ict e parlamenti: oltre la mera diffusione dei contenuti*, in *Studi Pisani sul Parlamento VII. La crisi del Parlamento nelle regole sulla sua percezione*, a cura di G.L. CONTI, P. MILAZZO, Pisa University Press, Pisa, 2017.

⁵⁴ H. ROSA, *Social acceleration: ethical and political consequences of a desynchronized high-speed society*, in *Constellations*, 1, 2003.

⁵⁵ Tali autori parlano di politica "situazionalizzata" («politics tends to be *situationalist* or *situational*») per intendere la situazione di inceppamento e di reattività in cui la decisione politica di breve periodo si troverebbe impantanata. C.-G. HEIDEGREN, *Social Acceleration, Motorized Legislation and Framework Laws*, cit., 101.

3. L'EFFICACIA TEMPORALE DELLA LEGISLAZIONE PRECARIA

A fronte dei mutamenti descritti, si comprende come sia definitivamente tramontata l'idea immaginaria della legge come atto capace di perfezione, onnipotenza e controllo totale della realtà⁵⁶. Già dall'inizio del novecento gli ordinamenti contemporanei si basavano sulla costante elaborazione del mutamento e sulla elaborazione della finitezza e della imperfezione⁵⁷. Era emerso un nuovo modello di fonti primarie che portava inscritto nel loro DNA la possibilità di essere riviste, di essere derogate e modificate, quasi che il mutamento e la precarizzazione potessero essere considerati come un dato genetico di esse e non un'esigenza derivante dalla necessità di adeguare il significato delle norme all'evoluzione sociale⁵⁸.

A questa nuova considerazione strutturale, che vede complessità e contingenze esplodere, l'ordinamento giuridico nel suo complesso reagisce intervenendo sulla "durata" delle fonti. Si inverte il criterio normale: le norme di una legge non sono fatte per durare ma per essere consumate e poi sostituite da disposizioni più efficaci. Un uso delle leggi che diviene in determinati momenti vero e proprio "consumo" e che finisce per distorcerne le caratteristiche formali e metterne in tensione la capacità del diritto di svolgere la «funzione sociale di stabilizzazione delle aspettative⁵⁹».

In tal modo la certezza, la stabilità, la coerenza del diritto cedono il passo alla incertezza, alla instabilità, alla flessibilità e al "particolarismo giuridico"⁶⁰,

⁵⁶ In dottrina tale punto è stato focalizzato per primo da F. MODUGNO, *Legge in generale (Diritto costituzionale)*, cit. Anche la letteratura sembra cosciente del fatto che le caratteristiche del comando legislativo erano strettamente imparentate al culto del narcisismo e della finitezza propri dell'ottocento. Cfr. S. ZWEIG, *Il mondo di ieri. Ricordi di un europeo*, Newton Compton Editori, Milano, 2012.

⁵⁷ Già si è accennato al fatto che nei tempi recenti si assiste ad un atteggiamento ambivalente del legislatore: mentre da una parte usa sempre più le clausole generali all'interno delle norme di legge, dall'altra rinvia alle determinazioni periodiche di organismi tecnici la decisione di numerosi settori, con problemi molto ampi legati alla incapacità di questi enti di assicurare legittimazione e imparzialità. Vi è però un altro fenomeno che più di tutti si lega al paradigma della legge precaria e mutevole. Si tratta dell'emanazione di disposizioni o intere leggi con clausola di revisione, cioè con il mandato al legislatore di ritornare sulle proprie determinazioni e aggiornarle secondo una scadenza prefissata. La tecnica è nota in molti altri ordinamenti e anzi in Italia sembra essere apparsa addirittura con un certo ritardo rispetto alle esperienze straniere. V. a questo proposito quanto esprime D. CARUSI, *La legge e il tempo: eccezionalità e transitorietà*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2013, 325 ss.

⁵⁸ V. in proposito quanto scrive L. GENINATTI SATÈ, *Introduzione a una teoria realista della legislazione*, cit., 151 ss.

⁵⁹ I virgolettati sono tratti dalla introduzione di R. PRANDINI al volume di N. LUHMANN, *Esistono ancora norme indispensabili?*, Armando, Roma, 2013.

⁶⁰ Di un nuovo "particolarismo" parla M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e*

e siamo costretti a convivere con la condizione secondo cui «il diritto vigente domani potrà essere cambiato e quindi predisporre a subire conflitti, delusioni, scontri⁶¹».

Lo scenario che si ha di fronte agli occhi guardando al fenomeno dalla sponda del diritto costituzionale è quello di fonti primarie che vengono immesse nel presente e che vengono assoggettate alla verifica del tempo⁶². Solo nell'impatto con il contingente si vedrà se esse sapranno resistere, evolvendo secondo dinamiche che non sono quelle originarie⁶³.

Se volgiamo lo sguardo alla produzione delle regole, notiamo che questo stato di fatto ha mutato sensibilmente il lavoro dei legislatori, con effetti impressionanti sul sistema delle fonti, il cui dato più emergente – come appunto detto in avvio di questo lavoro – è proprio la “precarizzazione”. Si produce diritto in maniera molto pragmatica cambiandolo alla bisogna senza che a volte vi sia un indirizzo unitario da parte dello stesso legislatore governativo o parlamentare.

Le ragioni di questo stato di cose sono molteplici e verranno affrontate in seguito. Giova qui premettere che negli ultimi anni abbiamo assistito sia a una visibile moltiplicazione dei centri di produzione normativa sia a un tasso di “invecchiamento” della normazione non comparabile assolutamente con il passato⁶⁴. Un fenomeno che ha reso il lavoro dello “scrivere” norme assai più complicato di quanto non fosse in passato⁶⁵. Non si tratta solo di regolare fe-

spazi nel mondo globale, Laterza, Bari-Roma, 2006, 42 ss. Il tema è caro anche ad altri ordinamenti giuridici, come ben esprime J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, X ed., LGDJ, Paris, 2001.

⁶¹ «Anche quando si pensava di essere dalla parte della ragione e del giusto». Così continua la citazione. Cfr. R. PRANDINI, *Introduzione*, in N. LUHMANN, *Esistono ancora norme ...*, cit., XX.

⁶² Cfr. S. STAIANO, *Normatività e dintorni. Riflessioni sull'incertezza delle regole dal punto di vista costituzionale*, cit., 683 ss.

⁶³ Un problema di cui si ha coscienza da molto tempo, come esprime F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, cit., 429. «A furia di farne, il legislatore piglia confidenza con la legge e ne abusa. L'abuso consiste nel modificarle o nel sostituirle con soverchia facilità. Da questo aspetto la moltiplicazione delle leggi nello spazio determina la loro moltiplicazione nel tempo. Il numero delle leggi si accresce a dismisura non solo perché ne occorrono molte, ma perché durano poco. E così uno dei caratteri generali della legge è deformato e uno dei suoi elementari vantaggi è perduto».

⁶⁴ Circa le trasformazioni più recenti del sistema delle fonti v. G. TARLI BARBIERI, *Appunti sulle fonti del diritto italiano: parte generale*, cit., 25 ss.

⁶⁵ La necessità di rivedere costantemente le leggi deriva nello specifico da una crescita esponenziale sia dei condizionamenti interni sia dei condizionamenti esterni di cui occorre tenere conto nello scrivere le norme: si pensi a tutte le norme che i soggetti esterni allo Stato, in particolare l'Unione europea, producono in risposta alle medesime esigenze sociali, economiche e tecnologiche che il legislatore interno deve considerare. Su questi aspetti v. N. LUPO, *Fisiologie e patologie in una produzione normativa necessariamente sempre più complessa*, in *Stud. parl e di pol. cost.*, 170, 2010. In generale su tali problemi v. M. DE BENEDETTO, *La manutenzione delle regole: il perché e il percome*, in *Studi parla-*

nomeni nuovi ma di correggere e di intervenire per modificare la legislazione in base ai cambiamenti dettati da una realtà esterna sempre più veloce e mutevole. Perciò, in ragione della loro natura immediata e “reattiva”, queste norme richiederanno continui adeguamenti, collaudi, miglioramenti, manutenzioni⁶⁶.

mentari e di politica costituzionale, 170, 2010, 7 ss. In generale sui problemi attuali del *drafting* normativo v. *ex multis* il lavoro di E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.

⁶⁶ Espressioni che sono entrate oramai nel lessico normale delle fonti. Si v. a questo proposito L. GENINATTI SATÈ, F. PALLANTE, *Le vicende ordinamentali della manutenzione*, in *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, a cura di M. DOGLIANI, Giappichelli, Torino, 2012, 167 ss.

CAPITOLO II

L'ACCELERAZIONE DEI PROCESSI DECISIONALI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le ragioni della precarizzazione. – 3. Il primo segno della precarizzazione: l'incerto numero di leggi in vigore. – 4. Profili temporali della precarizzazione legislativa. – 5. La precarizzazione legislativa nel quadro delle trasformazioni dello Stato costituzionale. – 6. *Segue*: il rapporto tra “diritto giurisprudenziale” e “diritto legislativo”. – 7. *Segue*: gli “atti normativi” delle autorità indipendenti.

1. INTRODUZIONE

È da molti anni che si denuncia l'alto numero, la mutevolezza, la frammentarietà, la occasionalità e la contraddittorietà delle fonti¹. Non pare esserci nulla di strano in questo giudizio, le cui ragioni sembrano oggi scontate agli occhi degli studiosi di diritto².

Sono anni che la nostra legislazione si è ridotta per lo più a un insieme di leggi e leggine «infinite, frettolose, disordinate, parcellizzate, confuse, cambia-

¹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, I ed., Einaudi, Torino, 1992, *passim*.

² I mali del nostro sistema delle fonti vengono sottolineati da tanto tempo. Si può dire che è sempre stata costante la denuncia, anche con espressioni vivaci, da parte dei più importanti giuristi italiani di questo stato di cose. Cfr. F. VASSALLI, *La missione del giurista nella elaborazione delle leggi*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, a cura di AA.VV., I, Cedam, Padova, 1950, 491 ss.; R. LUCIFREDI, *Inflazione legislativa o caos nella legislazione*, in *Civitas*, 2, 1951, 15 ss.; L. STURZO, *La macchina legislativa*, in *La via*, 1951, 6 ss.; M. RUINI, *La funzione legislativa tecnica delle leggi e lavori parlamentari*, I quaderni della Costituzione, Giuffrè, Milano, 1953, 15 ss.; M.S. GIANNINI, *Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell'amministrazione*, cit., 285 ss.; G. GROSSO, *Patologia della legge*, in *Jus*, 1960, 1 ss.; A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, in *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, a cura di G. SARTORI, S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI, 3, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1963, 205 ss. Una menzione particolare deve essere data all'articolo di M. LONGO, *Per la fondazione di una “scienza della legislazione”*, in *Il dir. dell'econ.*, 1960, 583 ss. e al dibattito sviluppatosi, a partire da questo saggio, sullo stesso numero della rivista «Il diritto dell'economia». Per la situazione antecedente alla entrata in vigore della Costituzione v. soprattutto quanto scrivevano F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, cit., 424 ss.; A.C. JEMOLO, *Il nostro tempo e il diritto*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 1932, 152 ss.; W. CESARINI SFORZA, *La crisi delle fonti*, cit., 18 ss.

te e ricambiate³» e che interi settori legislativi sono caratterizzati dalla sovrapposizione di norme «caotiche, provvisorie, eterogenee, sovrabbondanti⁴». A consuntivo di poco più di trenta anni dell'esperienza repubblicana, Vezio Crisafulli scrisse che quella prodotta fino a quel momento era «una legislazione sicuramente innovativa in quasi tutti i settori, previsti e non previsti dalla Costituzione» eppure «tecnicamente sfocata, spesso confusa e fonte di confusione, con qualche aspetto francamente demagogico (...) specie nel più recente periodo». Leggi in cui si coglievano «numerosi cedimenti agli *idola fori*», che erano avvolte – anche nei casi migliori – da una «certa aria di precarizzazione, quasi avessero tutte natura sperimentale e quindi provvisoria»⁵.

La precarizzazione della legge sta producendo una degenerazione che investe tutto l'ordinamento, perché mette in crisi lo stesso funzionamento delle regole di produzione giuridica prefissate e la garanzia che le regole così formulate siano effettivamente osservate tanto dai soggetti pubblici quanto dagli attori privati⁶, ponendo quindi anche un problema generale sulla trasparenza delle operazioni commerciali che si svolgono sulla base di queste leggi⁷.

Il degrado e la crisi, cui va inesorabilmente incontro la legge nel nostro panorama giuridico, sono state fatte oggetto di numerose trattazioni teoriche e di altrettante proposte pratiche⁸, tutte volte alla ricerca di una soluzione che

³ Per usare termini che sono entrati oramai nel gergo normale. V. sul punto quanto scrive M. AINIS, *La legge oscura*, II ed., Laterza, Roma, 2002, *passim* e U. SCARPELLI, *Cos'è il positivismo giuridico*, Edizioni di Comunità, Milano, 1965, 140, dove riguardo alla legislazione italiana afferma che «sembra talora il delirio di una mente impazzita».

⁴ Cfr. L. PEGORARO, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, 25-26.

⁵ Cfr. V. CRISAFULLI, *Cinquant'anni di legislazione in Italia*, in *Dir. e soc.*, 1, 1982, 16.

⁶ In proposito v. G. SILVESTRI, *La ridefinizione del sistema delle fonti: osservazioni critiche*, in *Pol. del dir.*, 1, 1987, spec. 149; S. CASSESE, *Introduzione allo studio della normazione*, cit., 307 ss.; G.D. MOSCO, *La notte delle regole: responsabilità della politica e problemi di tecnica legislativa*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2013, 351 ss.

⁷ Un tema che è messo in luce in maniera molto evidente negli scritti di Natalino Irti. V. a questo proposito N. IRTI, *Calcolabilità weberiana e crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. civ.*, 5, 2014, 987 ss.

⁸ Da un punto di vista teorico v. in particolare N. IRTI, *Crisi della legge e giudizio di equità*, in *Dir. e soc.*, 3, 1978, 371 ss., per il quale «l'espandersi delle leggi, il loro incessante e sterminato moltiplicarsi, disorienta e travolge». Sul piano pratico il riferimento è a quelle proposte di *drafting* che, soprattutto sulla scia dell'esperienza comparata, tendono a ri(con)durre il problema della certezza giuridica ad una migliore tecnica legislativa. Per l'esperienza italiana v. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, III ed., Giuffrè, Milano, 2004 (e l'ampia bibliografia sul tema ivi citata); G.U. RESCIGNO, *Introduzione alla legistica: le caratteristiche del discorso del legislatore e la redazione degli atti normativi*, in *Scienza e tecnica della legislazione: lezioni*, a cura di S. TRAVERSA, Jovene, Napoli, 2006, 457 ss.; F.G. VITERBO, *Teorie e regole sulle tecniche normative. Profili evolutivi del legal drafting in Italia. Dal codice civile ai testi unici e ai codici di settore*, in *Sulle tecniche di redazione normativa nel sistema democratico*, a cura di P. PERLINGIERI, Edizioni Scientifiche Italiane,

possa restituire ai cittadini un minimo di sicurezza e certezza giuridica⁹. Al capezzale della legge “malata”¹⁰ si assestano – come fosse il letto di Pinocchio – tutti i «medici più famosi del vicinato», ognuno alla ricerca della cura più adeguata.

Il caos e la frenesia normativa di cui siamo testimoni sono, tuttavia, il segno di una più profonda e generalizzata incertezza. Un fenomeno che intacca le radici del rapporto fiduciario tra Stato e cittadino e che rischia di produrre conseguenze ancor più gravi se non viene analizzato e risolto adeguatamente¹¹.

Quando si parla dei problemi del sistema delle fonti oggi si imputano la maggior parte delle colpe sia all'eccessivo numero delle leggi e all'abuso delle fonti normative da parte dei governi sia al fatto che le norme delle fonti primarie sono anche mal scritte, spesso astruse e incomprensibili, viziate nel gioco dei rinvii e della successione delle norme nel tempo, tanto che gli interpreti quanto gli operatori sovente perdono l'orientamento nel labirinto dei “di cui”¹².

Le “questioni della legislazione” sono i sintomi di una trasformazione profonda del rapporto tra le istituzioni statali e la società. Di questa situazione siamo soliti indicare le espressioni patologiche¹³: dalla oscurità e incertezza legislativa all'eccessivo peso della burocrazia¹⁴; dalla protesta per il ritardo con il

Napoli, 2010, 49 ss.; E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit.; N. RANGONE, M. DE BENEDETTO, *Problemi e prospettive*, cit. Per l'esperienza inglese v. E. ALBANESI, *I meccanismi di semplificazione normativa nel Regno Unito*, in *Rass. parl.*, 2, 2015; P. BUTT, *Modern Legal Drafting: A Guide to Using Clearer Language*, Cambridge University Press, 2013; G.C. THORNTON, H. XANTHAKI, *Thornton's legislative drafting*, V ed., Bloomsbury Professional, Haywards Heath, West Sussex, 2013; H. XANTHAKI, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*, Hart Publishing, Oxford, 2014; V.C.R.A.C. CRABBE, *Legislative Drafting*, Cavendish, London, 1993. Per l'esperienza francese v. CONSEIL D'ÉTAT, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, 2006, 229 ss.

⁹ Il tema richiama alla mente l'annoso problema in cui da molto tempo si imbattono i filosofi del diritto. Su questi aspetti v. M. LONGO, *Certeza del diritto*, cit.; F. LOPEZ DE ONATE, *La certezza del diritto*, cit.; L. GIANFORMAGGIO, *Certeza del diritto*, cit., 275 ss.

¹⁰ M. AINIS, *La legge oscura*, cit., VIII.

¹¹ Sono interessanti in questo senso i richiami alla tradizione giuridica europea di M. BRETONE, *Diritto e tempo nella tradizione europea*, Laterza, Bari-Roma, 1994 e le considerazioni di L. GIANFORMAGGIO, *Certeza del diritto*, cit., 275. Più di recente sul punto v. G. MATUCCI, *Tutela dell'affidamento e disposizioni transitorie*, Cedam, Padova, 2009, *passim*.

¹² Fenomeni che sono stati efficacemente sintetizzati dalle espressioni “inflazione” e “inquinamento” legislativo. Su tali aspetti v. B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, cit., 17-18.

¹³ A. FERRARI, *La legge come problema e le conseguenti trasformazioni delle amministrazioni parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 1998.

¹⁴ Su questi aspetti si v. A. SIMONCINI, *Introduzione. La semplificazione per la riforma dell'amministrazione pubblica*, in *La semplificazione in Toscana*, a cura di A. SIMONCINI, FUP, Firenze, 2011,

quale si approvano leggi necessarie in settori di regolazione essenziali, come i diritti fondamentali, alla richiesta di superare l'eccessiva rigidità del sistema delle fonti¹⁵; dalla eccessiva invadenza dello Stato negli affari privati alla necessità di dare maggiore peso alla autoregolamentazione¹⁶; dall'aumento dell'incidenza del diritto europeo sul diritto interno fino all'aumento dei poteri regionali.

È evidente, però, tutta la contraddizione e la complessità cui assistiamo in questo frangente più che in altri. Conviviamo con una forte domanda di regolazione e l'opposta pretesa che lo Stato ci lasci più liberi di agire. Chiediamo che sia rappresentata la nostra particolare esigenza ma ci lamentiamo quando le leggi curano solo interessi particolari¹⁷. Chiediamo un diritto certo legislativo ma ci rivolgiamo ai giudici perché non tolleriamo che il diritto abbia lacune e che ogni caso della vita abbia nell'ordinamento giuridico la propria regolazione¹⁸.

Siamo di fronte a un processo irreversibile, che oramai dura da molti anni, e che pare segnare quel lungo passaggio dallo Stato liberale di diritto allo Stato sociale che si è avviato tra la fine dell'ottocento e l'inizio del novecento¹⁹. Una

passim; A. NATALINI, *La qualità della regolazione in Italia: una visione di insieme*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, a cura di A. NATALINI, G. TIBERI, Il Mulino, Bologna, 2010, 17 ss.

¹⁵ S. CASSESE, B.G. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in *L'Italia da semplificare. I. Le istituzioni*, a cura di S. CASSESE, G. GALLI, Il Mulino, Bologna, 1998, 36.

¹⁶ S. SILEONI, *Autori delle proprie regole: i codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, cit., 14 ss.

¹⁷ Negli ordinamenti attuali prevalgono, infatti, due concetti tra di loro collegati: da un lato, l'idea positivista che la legge possa tutto e che non abbia alcun limite, neanche quello dei fatti e della realtà; dall'altro, l'idea che siccome lo Stato è il centro di tutti i rapporti sociali (cioè ad esso confluiscono e da esso dipendono), è per una esigenza di giustizia (e perciò di rispetto della legalità costituzionale) e di garanzia dei meccanismi democratici che ogni attività è soggetta ad una regolazione pubblica piuttosto che a meccanismi spontanei o all'autonomia dei soggetti privati. (Cfr. F. CAFAGGI, *Crisi della statualità, pluralismo e modelli di autoregolamentazione*, in *Pol. dir.*, 4, 2001, 453 ss.). L'esigenza di legiferare deriva, dunque, da precise concezioni della democrazia, della riserva di legge e del principio di legalità, inteso quest'ultimo come il modo migliore per evitare le degenerazioni che si producono nel governo della cosa pubblica e nell'amministrazione. In uno Stato che ha la pretesa di occuparsi di tutti i problemi dei propri cittadini attraverso l'amministrazione vi è, insomma, l'idea che la legge possa essere la soluzione di tutti i problemi amministrativi e che ciò sia non solo una necessità politica ma anche un elemento di garanzia della maggiore democraticità delle scelte. In proposito v. B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, cit., 21 e M. CLARICH, B.G. MATTARELLA, *Un nuovo sistema regolatorio per lo sviluppo economico*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2013, 364 ss. con riguardo soprattutto al fenomeno delle liberalizzazioni.

¹⁸ Sul punto da ultimo v. M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Giur. cost.*, 5, 2012, 3832-3833.

¹⁹ Su questi aspetti e sui riflessi di questo passaggio per la struttura dello Stato rappresentativo sono interessanti le ricostruzioni di A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, 1989, 5 ss.; P.

situazione in cui l'unico punto certo è che ogni conflitto o domanda sociale sono scaricati sullo Stato, che sceglie soprattutto la legge quale risorsa politica (a buon mercato) per rispondere ai problemi sociali²⁰. Così che anche il termine *crisi* assume un valore non più corrispondente al suo significato, tanto tale parola è stata ridotta negli ultimi anni²¹.

Che vi sia un problema nella domanda e nell'offerta legislativa è dunque innegabile. Come pure è innegabile che non esista una causa unica e univoca alla base del "collasso" del sistema delle fonti²². Le questioni sul tappeto, come vedremo più avanti, sono sia di natura tecnica sia di natura sociale, e vanno dal ruolo del Governo e del Parlamento alla riscossa del potere giurisprudenziale di interpretazione, passando per le annose questioni relative alla crisi della rappresentanza democratica e dei partiti tradizionali²³.

A guardare più in profondo la situazione della nostra legislazione si scopre che spesso il cattivo coordinamento e il contenuto frammentario delle leggi

BARCELLONA, *Il declino dello stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Dedalo, Bari, 1998; O. CHESSA, *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, *passim*. Per una ricostruzione del passaggio dallo Stato liberale allo Stato pluralistico v. l'importante ricostruzione compiuta, in materia di potere *extra ordinem* del Governo da parte di A. CARDONE, *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit., spec. 352 ss.

²⁰ Il tema della legge come risorsa politica di carattere unico si deve alla felice intuizione di R. ROSE, *L'espansione della sfera pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1984, 111 ss.

²¹ Si veda a tale proposito P.P. PORTINARO, *Stato*, Il Mulino, Bologna, 1999, 12 ss.; M. FIORAVANTI, *Stato (storia)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, 710, che afferma «la complicazione degli assetti politico-amministrativi ha ormai vinto oggi sulla linearità dei modelli elaborati all'inizio di questo secolo, soprattutto sulla loro attitudine a misurare, a discernere, a prescrivere» anche se «è ancora forte, e per certi versi addirittura rinnovata, la tendenza a giudicare le nostre istituzioni in perenne condizione di "crisi" perché in oggettiva situazione di non corrispondenza a quei modelli».

²² Cfr. S. STAIANO, *Normatività e dintorni. Riflessioni sull'incertezza delle regole dal punto di vista costituzionale*, cit., 684.

²³ Su tali aspetti v. in generale L. CIAURRO, D. NOCILLA, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987; L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. ZANON, F. BIONDI, Giuffrè, Milano, 2001, 21 ss. dove si trova un ampio quadro ricostruttivo (nel medesimo volume v. anche contributi di M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, 109 ss. e di M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, 119 ss.). Il dibattito recente sulla crisi democratica è molto ricco. Qui si riportano solo alcuni tra i più recenti saggi sul tema: S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017; F. BERTOLINI, *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, 3, 2017; N. LUPO, *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, in *Percorsi costituzionali*, 1, 2017, 37 ss.; M. BASSINI, *Partiti, tecnologie e crisi della rappresentanza democratica. Brevi osservazioni introduttive*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2015, 861 ss.; S. TORMEY, *The end of representative politics*, Polity Press, Cambridge, 2015; C. PINELLI, *The populist challenge to constitutional democracy*, in *European Constitutional Law Review*, 1, 2011, 5 ss.

derivano in gran parte da problemi tecnici che si conoscono bene. L'inflazione e l'inquinamento legislativo sono in tali casi il prodotto di un pessimo modo di legiferare e dell'introduzione di norme più o meno urgenti, più o meno nascoste, eccezionali e speciali, che mal si conciliano con la legislazione pregressa e condizionano la legislazione futura²⁴.

Regolazioni giuridiche che non sono contenute in una sola fonte in modo ordinato ma che vengono sparpagliate in numerosi interventi; norme abrogate e poi rimesse in vita; moltiplicazione di situazioni nelle quali è difficile comprendere se una disposizione è in vigore oppure no²⁵; difficoltà a comprendere la regola del caso anche in presenza di poche alternative.

La cattiva legislazione è, dunque, un problema che riguarda sia la forma sia la sostanza della legislazione²⁶.

Quanto al primo aspetto, i punti critici riguardano innanzitutto la comprensibilità delle leggi o, meglio, la scarsa chiarezza dei testi, la loro incompiutezza, la mancanza di univocità ed uniformità del linguaggio legislativo o di clausole di abrogazione espressa, la difficile lettura sistematica del complesso normativo che disciplina le singole fattispecie o i casi di abrogazione implicita, tanto per fare alcuni esempi²⁷.

Quanto al secondo aspetto, si evidenzia la scarsa presa in considerazione di

²⁴ R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, cit., 10 ss.

²⁵ Sempre più spesso, per conoscere se una disposizione sia ancora in vigore dobbiamo affidarci a una disposizione contenuta in un decreto-legge "milleproroghe" o in una legge finanziaria (oggi legge di bilancio). Si pensi al caso eclatante di una norma contenuta nell'art. 1 (comma 7-bis), legge 30 dicembre 2015, n. 210 (c.d. "milleproroghe" 2015) in base alla quale «il termine stabilito dall'articolo 12 del decreto legislativo luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 518, è prorogato al 25 aprile 2016 per la presentazione di proposte di ricompense al valor militare per i caduti, i comuni e le province». Una norma anteriore alla Costituzione, quindi, che in modo vario, attraverso deroghe, eccezioni e proroghe intervenute in passato il nostro Parlamento ha riportato in vita numerose volte al fine di attribuire valori non monetari (come indica il successivo comma 7-quater affermando che «il riconoscimento delle qualifiche dei partigiani, di cui agli articoli da 7 a 10 del decreto legislativo luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 518, ha effetti solo ai fini delle ricompense al valore, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica») a partigiani, ai comuni e alle province colpiti dalla seconda guerra mondiale.

Il problema non è, quindi, legato esclusivamente all'eccessivo numero di leggi, ma al fatto che all'interno di questa situazione non si riesce più a individuare un criterio di scelta della norma applicabile, tanto il groviglio è intricato.

²⁶ Un tema che è ben presente negli studi, anche istituzionali, di altri paesi. Cfr. CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2016. Simplification et qualité du droit*, Paris, 2016, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000610.pdf>.

²⁷ Su questi temi e sulle difficoltà che tali fenomeni pongono per la comprensione delle norme per la sistematicità del sistema delle fonti v. le ampie considerazioni di P. CARNEVALE, *Riflessioni sul problema dei vincoli all'abrogazione futura: il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa*, cit., 407 ss.

parametri in grado di incidere positivamente sulla qualità delle decisioni legislative: dalla verifica della necessità e opportunità dell'intervento legislativo (rispetto, ad esempio, al ricorso ad altre fonti normative meno costose e più appropriate), alla mancanza (pratica) di analisi di fattibilità tecnica e amministrativa²⁸, dalla scarsa considerazione delle risorse impiegate direttamente nell'attuazione delle leggi²⁹ alla stratificazione di interventi legislativi frastagliati e di settore³⁰.

Come vedremo, la fenomenologia di questa precarizzazione è amplissima. Si va dall'impiego del decreto-legge secondo schemi che forzano il procedimento di approvazione ordinario della legge di conversione fino a veri e propri fenomeni di "ermafroditismo legale", cioè di regolamenti o decreti ministeriali travestiti da legge³¹ o, viceversa, di leggi travestite da regolamenti o addirittura da "atti negoziali"³².

²⁸ Una tendenza che ha avuto un'inversione di tendenza (almeno sulla carta) negli ultimi anni: cfr. R. LIGNOLA, *L'analisi tecnico normativa (ATN) nell'istruttoria del Governo*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2013, 437 ss.

²⁹ Cfr. A. IANNUZZI, *Osservazioni sulla delega "taglia-inattuazione", per la modifica e l'abrogazione delle leggi che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella Legge Madia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.

³⁰ La segmentazione dell'ordinamento sta mettendo in crisi non solo la produzione di regole da parte degli organi costituzionali a questo abilitati, ma produce anche una generale instabilità nella ermeneutica giuridica basata soprattutto sulle due regole di inferenza logica del *modus tollens* e sul *modus ponens*. Si tratta della logica delle connessioni tra principi e regole che si fonda sulla forma condizionale del *modus ponens* (Se A allora B: si dà A, allora si dà B) e il suo opposto *modus tollens* (se non si dà A, allora non si dà B). Cfr. A. COSTANZO, *L'argomentazione giuridica*, Giuffrè, Milano, 2003, 159-160. In proposito v. anche P. LEGRENZI, R. RUMIATI, *La presa di decisioni nel più ampio contesto dello studio dei processi cognitivi*, in *Sistemi intelligenti*, 3, 2001.

³¹ Su cui v. A. MOSCARINI, *Sui decreti del Governo "di natura non regolamentare" che producono effetti normativi*, in *Giur. cost.*, 6, 2008, 5075 ss. A questo proposito v. pure il caso del parere n. 2282/2016 del 3 novembre 2016 reso dalla Adunanza della Commissione speciale del 19 ottobre 2016 del Consiglio di Stato in sede consultiva sullo «schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti» di approvazione delle linee guida recanti «Il Direttore dei lavori: modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto» e «Il Direttore dell'Esecuzione: modalità di svolgimento delle funzioni di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto». La Commissione riscontra una serie di problemi di non poco momento nello schema relativi al fatto che con esso si riproducono norme di legge e si dispongono addirittura delle sopravvivenze di normative abrogate dal codice degli appalti e si dispongono norme generali e astratte che sarebbero compito del legislatore e non del Ministero (o peggio dell'ANAC). In proposito v. pure le schede curate di C. CUDIA nel n. 1/2017 della rubrica «Attività consultiva del Consiglio di Stato» all'interno della rivista on-line *Osservatorio sulle fonti* (<http://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/attivita-consultiva-consiglio-di-stato>).

³² Come ricorda G. BERNABEI, *Crisi della legge e decretazione d'urgenza*, in *Rass. Adv. Stato*, 1, 2016, 393 la legge diviene «anima del contratto» ed è «lontana dall'essere misura tendenzialmente astratta dell'operare altrui, fino a divenire misura reale, che insegue i fatti nei quali si realizza un conflitto, anziché prevederli e previamente regolargli».

2. LE RAGIONI DELLA PRECARIZZAZIONE

La dottrina ha individuato almeno tre grandi ragioni contingenti per spiegare la stratificazione di interventi legislativi frastagliati e di settore e la segmentazione dell'ordinamento in numerose norme precarie negli sviluppi recenti dell'ordinamento³³.

La *prima* è la difficoltà a operare scelte chiare di “politica legislativa” e di *drafting* delle norme: a una legislazione basata su formule sintetiche e non analitiche, per principi e non per dettagli, contenuta in codici e in grandi testi unici, già dalla metà del novecento il legislatore avrebbe preferito la strada dell'analiticità delle fattispecie e della tipicità delle forme amministrative per evitare la incertezza del diritto che aveva prodotto la legislazione per principi³⁴.

La *seconda* ragione riguarda il già richiamato cambiamento della rappresentanza politica (e dei partiti) con il ruolo crescente degli interessi privati, soprattutto le *lobbies*, che vedono nella “microlegislazione” o nelle leggi incomplete, comprensive o esclusive di un caso di specie, un prodotto specifico per le loro esigenze³⁵. La legge diviene così uno strumento “commerciale” che non è facile vendere attraverso norme di portata generale³⁶, ma come norme *ad*

³³ Si veda a questo proposito quanto mettono a fuoco nel Regno Unito il *UK Office of the Parliamentary Counsel, When laws become too complex, London, 2013*, <https://www.gov.uk/government/publications/when-laws-become-too-complex/when-laws-become-too-complex> (ultimo accesso 29 marzo 2017) e in Francia CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2016. Simplification et qualité du droit*, cit. (ultimo accesso 24 marzo 2017).

³⁴ Qui si vede anche la ragione attuale del grande numero di “leggi provvedimento” (in dottrina il tema è sottolineato di recente da: G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, Giuffrè, Milano, 2013; A. CARDONE, *Il fenomeno delle leggi-provvedimento e la crisi della separazione tra ordine legale e ordine costituzionale: retorica dello strict scrutiny e vuoti di tutela*, in *Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. CARETTI, M.C. GRISOLIA, Il Mulino, Bologna, 2010; S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007; G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998). In uno scenario economico e sociale totalmente differente questo tipo di legislazione avrebbe prodotto sovente un fenomeno che in altre discipline è chiamato “paralysis by analysis” (paralisi per eccesso di analiticità). Con tutti gli inconvenienti che si associano alla incertezza del diritto: dal ritardo nelle decisioni alla perdita di chances negli affari, fino al contenzioso. In generale su questi aspetti si v. A. NATALINI, *La qualità della regolazione in Italia: una visione di insieme*, cit. Si v. anche F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2005, 116 ss. con riguardo specifico al rapporto tra “*iurisdictio* e *legislatio*”.

³⁵ Già Schmitt parlava di un Parlamento custode di interessi corporativi immediati come di «un teatro del potere». Cfr. C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, trad. it a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1981, 115.

³⁶ Una suggestione che fa pensare sia al tema delle *lobbies*, e al suo collegamento con la qualità delle leggi (su cui P.L. PETRILLO, *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2013, 466 ss.) sia al tema delle c.d. «leggi manifesto»

hoc, spesso iper-specifiche e che si preoccupano fin nei dettagli della loro stessa attuazione³⁷.

La *terza* ragione concerne le disfunzioni della giustizia e la difficoltà di risolvere il contenzioso civile e penale attraverso il processo. Siccome la velocità delle leggi è maggiore di quella delle sentenze e quella dei decreti-legge ancora maggiore, è attraverso questi canali che si cerca di risolvere in anticipo il contenzioso. In questo modo, però, si fanno più leggi e soprattutto leggi interpretative che finiscono per inquinare il significato delle norme in vigore creando spirali di norme “speciali”³⁸. A questo si aggiungano pure alcune tendenze nefaste che si rivelano fatali per la regolazione di alcuni settori importanti dell'economia: l'evasione fiscale, i fenomeni di corruzione, la tendenza a eludere le leggi, ecc.³⁹. Senza poi contare che è la stessa previsione di norme analitiche, che tentano di combattere questi fenomeni, a produrre circolarmente elusione, evasione e corruzione⁴⁰. Sul tema torneremo al termine del capitolo dedicando un apposito paragrafo proprio al rapporto tra “diritto legislativo” e “diritto giurisprudenziale”.

A queste tre ragioni delineate dalla dottrina se ne potrebbero aggiungere moltissime altre. Oggi, ad esempio, la crisi della legislazione si manifesta in modo particolarmente evidente nei conflitti generati dall'intrecciarsi della legislazione con i poteri normativi delle autorità amministrative indipendenti⁴¹. Il tema sarà oggetto di un'indagine specifica in chiusura del capitolo.

(R. BETTINI, *Il circolo vizioso legislativo: efficacia del diritto ed efficienza degli apparati pubblici in Italia*, Franco Angeli, Rimini, 1983, 14 ss.).

³⁷ Su questo aspetto torneremo nel capitolo 3 della parte 2 di questo volume.

³⁸ Si pensi a quanto ciò sia rilevante nel settore tributario. In proposito v. G. SERGES, *Norme sulla normazione e limiti all'interpretazione autentica (brevi riflessioni a margine del recente «Statuto dei diritti del contribuente»)*, in *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, a cura di F. MODUGNO, 2000, 263 ss. e A. PUGIOTTO, *Una radicata patologia: i decreti legge d'interpretazione autentica*, in *Le fonti del diritto oggi*, a cura di AA.VV., Plus, Pisa, 2006. Sul tema dell'inquinamento normativo generato dalle norme di interpretazione autentica v. di recente R. TARCHI, D. FIUMICELLI, *I poteri normativi di rango primario del Governo nella giurisprudenza costituzionale italiana e spagnola*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.

³⁹ Un tema che è affrontato sia a livello italiano che a livello internazionale. Cfr. U. MORERA, N. RANGONE, *Sistema regolatorio e crisi economica*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2013, 383 ss.

⁴⁰ F. GALLO, *Il diritto e l'economia. Costituzione, cittadini e partecipazione*, in *Rass. trib.*, 2, 2016.

⁴¹ Queste autorità sono state istituite per regolare fenomeni e settori di attività soggetti ad un'evoluzione tecnologica e di mercato velocissima, tale da rendere estremamente difficile, se non addirittura impossibile, al legislatore il compito di porre una disciplina completa, immune dal rischio di una rapida obsolescenza. Sul punto si v. soprattutto P. CARETTI, *Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti 2003-2004: I poteri normativi delle autorità indipendenti*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2005, XI ss.

Al di sopra, ma non in alternativa a quelle citate, vi è un'altra ragione che le riassume e ne fa comprendere il punto in profondità: la precarizzazione della legge è essenzialmente un problema di *desincronizzazione* tra le istanze espresse da una società plurale e le dinamiche del parlamentarismo. Un fenomeno in base al quale mentre le prime viaggiano a un ritmo sempre più veloce, le seconde dimostrano un'intrinseca lentezza a favore del dibattito e della meditazione. Gli indicatori di questo fenomeno – non necessariamente negativo – sono da ricercare specificamente in alcuni problemi del modo di fare le leggi, cioè nei tempi delle decisioni, nel ruolo delle opposizioni, nel ruolo del Governo all'interno delle procedure parlamentari, nella programmazione dei lavori, nell'uso delle fonti primarie del Governo, ecc.

La precarizzazione e l'instabilità legislativa possono, infatti, essere ritenuti come lo specifico prodotto di quel nuovo e diverso assetto di rapporti tra il Governo e il Parlamento necessario per rendere più rapidi e certi i meccanismi decisionali della nostra forma di governo.

In un momento in cui tutti i fenomeni sociali, economici e tecnici hanno subito una notevole accelerazione, parlandosi a tal proposito di una vera e propria "accelerazione sociale"⁴², i tempi e la certezza delle decisioni sono divenuti

⁴² È un dato abbastanza evidente che viviamo in una società accelerata. I dati di questa accelerazione sono molto evidenti. Secondo le stime già alla fine del XX secolo la velocità delle comunicazioni era cresciuta di 10^7 , il tasso di velocità di trasporto di 10^2 e la capacità di processare i dati di 10^6 (H. ROSA, *Social acceleration: A new theory of modernity*, Columbia University Press, New York, 2013, 73). Questo aspetto della accelerazione è al centro del concetto di "dromologia" coniato dal filosofo francese Paul Virilio alla fine degli anni settanta; un discorso che parte dalla velocità dei trasporti fino alle rivoluzioni in materia di biotecnologie passando per la rivoluzione tecnologica degli anni sessanta (P. VIRILIO, *Vitesse et politique: essai de dromologie*, Galilée, Paris, 1977). Lo storico tedesco Reinhart Koselleck ha riconosciuto che il trend che dà vita a quella che noi oggi chiamiamo accelerazione sociale è riscontrabile nel mondo occidentale anche prima della rivoluzione industriale (R. KOSELLECK, *Is there an acceleration of history*, in *High-speed society. Social acceleration, power and modernity*, a cura di H. ROSA, W.E. SCHEUERMAN, Pennsylvania State University Press, University Park, Pa, 2009). I miglioramenti nei collegamenti viari e nei canali di comunicazione in generale hanno aumentato il ritmo delle comunicazioni e contemporaneamente la velocità della vita. Fenomeni come il cinema, la radio, il telefono hanno rivoluzionato non solo la velocità delle comunicazioni ma la stessa idea di vita che abbiamo; dalla accelerazione intesa in senso tecnologico si è passati già trenta anni or sono a parlare di "accelerazione sociale", per intendere l'aumento della velocità con la quale avvengono i cambiamenti sociali, e oggi al concetto di "accelerazione della vita", per indicare il tempo con il quale azioni ed esperienze si susseguono nella nostra vita ogni giorno. Si tratta per esempio del fenomeno del "multitasking", della riduzione delle pause e dei tempi morti, della riduzione del tempo che spendiamo per dormire, del tempo che usiamo per mangiare oppure del ritmo con il quale intratteniamo relazioni (H. ROSA, W.E. SCHEUERMAN (a cura di), *High-speed society: social acceleration, power, and modernity*, Pennsylvania State Press, 2009). Esistenzialmente questo genera la sensazione di essere sempre in ritardo e sotto stress e genera quella che il sociologo tedesco Hartmut Rosa ha chiamato la «scivolosa inclinazione» (*slippery slope*), ovvero la condizione di chi si trova a dover rincorrere il tempo senza avere mai la sensazione di poterlo dominare (H. ROSA, *Social acceleration: ethical and political consequences of a desynchronized high-speed society*, cit., 11).

ti ancora più importanti. In questo orizzonte le vecchie procedure parlamentari di stampo liberale sono state considerate – come ha ricordato Schmitt nel brano prima citato – troppo lente e produttrici di una generale *desincronizzazione* con i tempi sociali, economici e tecnici. Mentre i secondi sono forgiati sul paradigma della velocità e dell'accelerazione, i primi sono forgiati sul paradigma della lentezza⁴³ e della necessità del coinvolgimento democratico di più soggetti istituzionali⁴⁴.

Per risolvere questo problema di desincronizzazione, gli equilibri delle forme di governo parlamentari si sono dovuti rivoluzionare. Pur lasciando che i Parlamenti rimanessero la sede della decisione politica, si è generalmente consentito che il baricentro del potere (non solo normativo) fosse sempre più spostato verso i poteri immediati dell'Esecutivo⁴⁵.

Costretti a lavorare più velocemente, per dover rendere conto del loro operato a soggetti che “non hanno tempo”, i Governi e i Parlamenti tendono a produrre atti precari che rincorrono la stessa realtà da regolare.

Le ragioni della precarizzazione sono dunque legate a eventi ineluttabili: governare una società complessa e accelerata è molto diverso da governare una società lenta e omogenea⁴⁶; usare i meccanismi creati per la seconda al fine di governare la prima è cosa a volte impossibile e comunque sempre infruttuosa.

Poiché la legge rimane ancora lo strumento più pervasivo e potente per

⁴³ A. PREDIERI, *Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3, 1975, 427, ha parlato di una vera e propria “lentocrazia” descrivendo il Parlamento italiano dei primi 25 anni di Repubblica.

⁴⁴ Su questo si v. S.S. WOLIN, *What Time is it?*, in *Theory & Event*, 1, 1997, 2; H. ROSA, *Social acceleration: ethical and political consequences of desynchronised high-speed society*, in *High-Speed Society: Social Acceleration, Power, and Modernity*, a cura di H. ROSA, W.E. SCHEUERMAN, The Pennsylvania State University Press, University Park, PA, 2009, 17; R. HASSAN, *Network speed and democratic politics*, in *World Futures*, 1, 2008, 14. Quest'ultimo autore sostiene che la velocità incontrollata dell'economia e della finanza moderna non saranno mai suscettibili di sincronizzazione con i tempi della politica.

⁴⁵ Ciò ha generato tendenzialmente una maggiore stabilità dei Governi ma al prezzo di una destabilizzazione dei meccanismi di produzione delle fonti, che sono basati ancora – pur dopo le trasformazioni costituzionali avvenute a metà del XX secolo – sul ruolo preponderante delle camere elettive, le quali agiscono secondo tempi più lenti, a beneficio di una immagine della democrazia e della necessità di decidere nel modo più comprensivo possibile. Sul punto v. le osservazioni di M. AINIS, *L'eclissi della legge*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, a cura di AA.VV., Jovene, Napoli, 2004.

⁴⁶ La descrizione più acuta di questo cambiamento si trova in un documento non giuridico, ma dai profondi riflessi per chi studia il diritto, l'Enciclica *Laudato si'* di Papa Francesco, nella quale vi è una delle più precise ed efficaci rappresentazioni di cosa voglia dire una «società accelerata». Il Papa parla di “rapidación” per descrivere la velocità dei cambiamenti della società attuale. Cfr. Papa Francesco, *Lettera Enciclica Laudato si' del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, Vaticano, 2015, http://w2.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html, § 18.

adottare decisioni pubbliche nella dimensione statale e si è mantenuta l'idea che la legge deve occuparsi di tutto⁴⁷, legiferare in una società accelerata è divenuto sinonimo di risposte immediate e votate alla obsolescenza perché soggette al "deperimento" dopo l'utilizzo.

È questo paradosso che apre le fonti primarie all'extra-uso in termini quantitativi e qualitativi (come si vedrà tra poco). La legislazione deve piegarsi a nuove funzioni (in campo economico-finanziario, tecnologico, ecc.) e deve essere temporalmente versatile. Proprio perché devono dare risposte immediate, i legislatori non possono attendere l'attuazione delle leggi da parte dell'amministrazione: devono abbreviare i tempi e inglobare l'attuazione stessa producendo leggi sempre più dettagliate e pervasive, che diventano simili ad atti amministrativi e che paradossalmente stravolgono la legalità⁴⁸.

La debolezza della legislazione è, dunque, da classificarsi come l'inevitabile adattarsi degli strumenti dell'azione pubblica agli equilibri su cui si fonda la forma di stato contemporanea. Si pensi al fatto, per esempio, che *legificare* serve, da un lato, a controllare l'operato del Governo (le forze politiche di maggioranza infatti hanno spesso cercato di estendere il campo di intervento della legge in modo da esercitare il più ampio controllo sull'esecutivo⁴⁹) e, dall'altro, che il potenziamento dei poteri normativi del Governo è più qualificabile come un allargamento dell'imputazione soggettiva degli atti (poiché la debolezza delle decisioni politiche rende largamente permeabile il procedimento a decisori esterni al circuito della rappresentanza, come le burocrazie e, le già citate, *lobbies*⁵⁰).

In generale questa trasformazione determina un cambiamento del modo di concepire le fonti primarie e in particolare la legge, che viene progettata, quindi, più come uno strumento per governare interessi particolari immediati che come mezzo per garantire interessi generali.

Se la legislazione diviene permeabile a interessi sociali particolari, a microe-

⁴⁷ La legge, in fondo, è uno strumento capace di comandare non solo nel presente ma anche nel tempo futuro. Cfr. V. FROSINI, *Temporalità e diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 3, 1999, 432-433.

⁴⁸ Come ha ricordato U. DE SIERVO, *Cosa si intende per leggi «mal scritte?»*, in *Lo stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. CARETTI, M.C. GRISOLIA, Il Mulino, Bologna, 2010, 287 «il problema delle leggi mal scritte e poi quello della instabilità non è il frutto di ignoranza del legislatore ma della ricerca continua di forzare le maglie dalla disciplina costituzionale per ottenere tempi certi nella decisione parlamentare sulle leggi». Sul tema dello stravolgimento della legalità v. anche L. GENINATTI SATÈ, *I fatti critici del sistema delle fonti e la crisi del principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2005; M. D'AMICO, *Legalità*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese*, IV, Giuffrè, Milano, 2006, 3365 ss.; L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur.*, XVIII, Roma, 1990.

⁴⁹ V. DI CIULO, *Appunti sulla crisi della legge e sulla sua fattibilità*, in *Il Parlamento*, 4-6, 1996, 11.

⁵⁰ S. STAIANO, *Normatività e dintorni. Riflessioni sull'incertezza delle regole dal punto di vista costituzionale*, cit.

sigenze e microinteressi è impossibile arginare il proliferare di fenomeni di microlegislazione e di interventi frammentari o l'uso delle disposizioni di deroga anziché di discipline generali⁵¹. La legge è tanto più efficace quanto più è in grado di adattarsi al cambiamento delle diverse conformazioni che assumono le reti di relazioni che lo Stato (amministrazione e legislatore) intrattiene con soggetti esterni.

La legge precaria, infatti, può essere un'importante arma nelle mani sia della amministrazione sia dei decisori politici.

La prima si fa carico dell'esigenza di rendere lo Stato onnipotente fornendo la base per l'esercizio della funzione legislativa. Ciò la intitola a essere la prima garante degli interessi particolari che emergono nella società. Così il connubio che si genera tra politica e amministrazione finisce per contribuire alla trasformazione della funzione legislativa⁵².

Per i decisori politici, invece, l'abitudine ad affrontare i problemi con le leggi soddisfa esigenze che sono essenzialmente di *marketing* politico⁵³: proprio a causa del condizionamento culturale di cui si è parlato, una legge può essere presentata come una panacea per ogni male. Le leggi così confezionate non rappresentano un mezzo per disciplinare fenomeni, ma meri "spot" con fini elettorali⁵⁴.

È evidente come in questo quadro il decreto-legge sia ritenuto uno dei mezzi più efficaci di decisione e attuazione dei programmi di governo, come pure l'espediente istituzionale più efficace per non finire nelle lungaggini di un *iter* parlamentare considerato difficile da gestire, senza certezza di tempi, fatto di regolamenti e procedure avvertiti come vischiosi, di discussioni politiche a volte poco concludenti, di emendamenti troppo numerosi e spesso ardui da respingere (specie se di maggioranza)⁵⁵.

⁵¹ Le leggi così prodotte servono per gestire e non per programmare. M. DE BENEDETTO, *Mantenimento delle regole*, in *La qualità delle regole*, a cura di M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, Il Mulino, Bologna, 2011.

⁵² Le burocrazie ministeriali forniscono il contenuto delle decisioni legislative. In cambio esse ottengono il controllo del contenuto delle leggi e la certezza di non vedere il proprio operato soggetto a modifiche sollecitate da pressioni esterne o dagli stessi parlamentari. La legge diviene così espressione delle amministrazioni e quindi uno strumento per imporre la soddisfazione di un interesse particolare a discapito di interessi generali (un mezzo per definire la prevalenza di un interesse piuttosto che il modo per bilanciare e contemperare interessi confliggenti). Cfr. B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, cit.

⁵³ Un tema che si avvicina molto al problema evidenziato oramai da molti anni nei già citati lavori di R. BETTINI, *Il circolo vizioso legislativo: efficacia del diritto ed efficienza degli apparati pubblici in Italia*, cit.

⁵⁴ In proposito v. A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, cit., 50.

⁵⁵ Il tema è noto alla dottrina. Cfr. L. DUILIO, *Introduzione. Istituzioni e politica della legislazione nell'età del cambiamento*, in *Politica della legislazione oltre la crisi*, a cura di L. DUILIO, Il

Gli atti aventi forza di legge assumono una notevole “forza simbolica” (si pensi solo al c.d. effetto annuncio che il Governo vuole garantirsi nei confronti di coloro che hanno forti interessi economici dipendenti dalle scelte di indirizzo politico, come nel caso recente dei decreti sul “salvataggio delle banche”⁵⁶). Il decreto-legge, in particolare, assicura il coordinamento temporale della moderna legislazione di intervento, che ha vincoli di interdipendenza nei tempi oltre che nei contenuti⁵⁷. Anche quando esprime una scelta a basso valore politico, questo atto manifesterebbe anzi un forte “plusvalore politico” derivante dalla necessità di dare immediata attuazione alla scelta di indirizzo del Governo e, quindi, della maggioranza parlamentare⁵⁸.

Come si è già detto nell'introduzione, la precarizzazione porta dentro di sé sia un connotato patologico ma anche fisiologico, in quanto è espressione del-

Mulino, Bologna, 2013, 18. È evidente che una delle ragioni strutturali dell'ingente ricorso alla decretazione d'urgenza stia nella certezza dei tempi di esame e di approvazione della legge di conversione (N. LUPO, *I “tempi” della decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in *Studi pisani sul Parlamento*, V, a cura di E. ROSSI, Pisa University Press, Pisa, 2012); un vantaggio che spinge prima il Governo ad approvare questo tipo di atti per ragioni legate alla burocrazia ministeriale o alla necessità di realizzare scelte di indirizzo politico velocemente e, poi, il Parlamento ad accettare la fase di conversione come momento per negoziare con il Governo l'inserimento di emendamenti che riproducano disposizioni contenute in altri progetti di legge (in proposito A. SAITTA, *Distorsioni e fratture nell'uso degli atti normativi del Governo: qualche riflessione di ortopedia costituzionale*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011, 486). È nota l'immagine evocata da A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 359 del decreto-legge come un treno a cui durante la fase di conversione il Parlamento aggiunge «tanti piccoli vagoni con la più svariata mercanzia». Sul tema delle c.d. «disposizioni eccentriche» sono interessanti le conclusioni – seppur antecedenti alla sent. n. 22/2012 della Corte cost. – di Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni “eccentriche” introdotte in sede di conversione*, in *Rass. parl.*, 1, 2011, 91 ss.

⁵⁶ Di recente il tema è stato analizzato da A. IANNUZZI, *Crisi economico-finanziaria e decreti-legge “manifesto”. Sulla dubbia legittimità costituzionale delle numerose previsioni dichiarate salvifiche ed urgenti che differiscono i loro effetti al momento dell'adozione delle norme di attuazione*, in *Dir. e soc.*, 1, 2015, 105 ss.

⁵⁷ A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit.

⁵⁸ In proposito v. V. DI PORTO, *Spigolature in tema di decreti-legge*, in *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. ZACCARIA, Grafo, Brescia, 2011, 73. L'uso del decreto-legge dà all'intero sistema di governo certezza e predeterminazione sui tempi della decisione parlamentare superando sia le eventuali spaccature all'interno della maggioranza sia gli eventuali effetti negativi dell'ostruzionismo di minoranza. La sottolineatura del vantaggio che deriverebbe al Governo dall'uso “politico” del decreto-legge si connette spesso all'utilità che avrebbero anche le forze parlamentari di maggioranza, le quali ugualmente sfruttano la celerità della procedura di approvazione delle leggi di conversione come corsia preferenziale per far approvare norme contenute in progetti di legge di loro iniziativa. Su questo punto v. le considerazioni di F. BIONDI, *Il ricorso alla decretazione d'urgenza in assenza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza: sintomo di forza o di debolezza del Governo in Parlamento?*, in *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, Milano, 2012, 91-92.

la capacità di “resilienza” del sistema delle fonti e della sua capacità di adattarsi alle trasformazioni della forma di stato e di governo.

In questo senso, si può azzardare una considerazione finale sul punto: la seconda parte della Costituzione è stata sottoposta a notevoli torsioni, ma ha in generale dato prova di notevole forza; è stata cioè capace di adattarsi ai mutamenti della forma di governo e alla necessità di adeguare anche il sistema delle fonti agli obiettivi dello Stato costituzionale⁵⁹.

⁵⁹ La Costituzione italiana si colloca a pieno all'interno delle trasformazioni dello Stato di diritto contemporaneo, che è fondato su cinque pilastri: l'allargamento del suffragio come base della nuova democrazia, la rigidità costituzionale come garanzia dei diritti, il compito delle istituzioni di rimuovere le disuguaglianze, il riconoscimento del pluralismo sociale, il rafforzamento delle autonomie territoriali (su tali aspetti v. M.S. GIANNINI, *Il passaggio dallo statalismo al pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 169, 2010; G. AMATO, *Forme di stato e di governo*, Il Mulino, Bologna, 2006; S. CASSESE, *Lo stato come problema storico*, cit., 183 ss.). Nell'impianto dello Stato di diritto i nostri costituenti hanno innestato delle novità importantissime. Dal nostro punto di vista è rilevante il fatto che la Costituzione non si limita a garantire le libertà fondamentali e a dettare le regole principali sull'organizzazione del potere, ma assegna alla Repubblica, ossia al complesso delle istituzioni, il compito di usare il diritto per trasformare una società che è ritenuta – almeno in partenza – ingiusta perché diseguale. Su questi aspetti esiste una letteratura sconfinata. Per un esame del passaggio dallo Stato di diritto liberale allo Stato contemporaneo e sulle caratteristiche sociali della nuova forma di stato si v. soprattutto: V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 6 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 1 ss.; L. MENGONI, *La tutela giuridica della vita materiale nelle varie età dell'uomo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1982, 1119 ss.; P. COSTA, *All'origine dei diritti sociali: “Arbeitender Staat” e tradizione solidaristica*, in *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, a cura di G. GOZZI, Il Mulino, Bologna, 1997, 277 ss.; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Cedam, Padova, 1996, 327 ss.; P. BARCELLONA, *Il declino dello stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, cit., 143 ss.; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001; A. MASSERA, *Eguaglianza e giustizia nel welfare state*, in *Dir. amm.*, 1, 2009, 1 ss.; S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, 4, 2012. Il tema è presente anche nella dottrina straniera: si v. a tale proposito G. GURVITCH, *La dichiarazione dei diritti sociali*, Edizioni di Comunità, Milano, 1949; W. SCHMIDT, *I diritti sociali nella Costituzione della Repubblica Federale Tedesca*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1981; J.L. CASCAJO CASTRO, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Cuadernos y debates, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1988). Per adempiere a questa funzione di “giustizia distributiva” (Cfr. N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione: nuovi studi di teoria del diritto*, Laterza, Bari-Roma, 2007, 106. Sui problemi legati alla redistribuzione v. anche G. CORSO, *Lo Stato come dispensatore di beni. Criteri di distribuzione, tecniche giuridiche ed effetti*, in *Soc. del dir.*, 1-2, 1990; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, a cura di R. ROMBOLI, Giappichelli, Torino, 1994, 545 s.; A. GIORGIS, *Le garanzie giurisdizionali dei diritti costituzionali all'uguaglianza distributiva*, in *Diritti e Costituzione*, a cura di A. D'ALOIA, Giuffrè, Milano, 2003, 111 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2010, www.associazionedeicostituzionalisti.it) gli articoli della prima parte della Costituzione autorizzano il legislatore ad agire per rimuovere le ingiustizie anzitutto mediante interventi promozionali realizzati per legge (fonti primarie) (Chiaramente il riferimento in questo caso è all'art. 3, c. 2, Cost. Per un esame specifico di questi aspetti si v. L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, 317 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi*

È evidente che alcuni di questi scostamenti rispetto alla lettera della Costituzione devono essere tenuti sotto particolare controllo, perché hanno notevoli conseguenze sul piano della tenuta dell'ordine costituzionale; in presenza di comportamenti troppo acquiescenti tali trasformazioni potrebbero determinare un pericoloso *vulnus* per l'intero sistema delle fonti⁶⁰. Ma è evidente che i cambiamenti delle procedure legislative e del sistema delle fonti in generale sono una prova del fatto che la legalità costituzionale ha davvero cambiato il sistema delle fonti, aprendolo al pluralismo e conferendo al giudice un potere interpretativo più ampio di quello che si poteva immaginare⁶¹.

dell'art. 3 comma 2 della Costituzione, Cedam, Padova, 1984; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999; M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1, 1999, 25 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002; A. GIORGIS, *Art. 3, 2° co.*, in *Commentario alla Costituzione a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti*, I, Utet, Torino, 2006). Si parla in questo caso di raccordo tra welfare e sistema delle autonomie. V. sul punto G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 755 ss.; A. CANTARO, *Stato federale, eguaglianza e diritti sociali*, in *Dem. dir.*, 2-3, 1994, 309 ss.; L. TORCHIA, *Sistemi di welfare e federalismo*, in *Quad. cost.*, 4, 2002, 713 ss.; A. SIMONCINI, *La riforma del Titolo V ed il «modello costituzionale di welfare» in Italia*, in *Il dir. del merc. del lav.*, 3, 2003, 537 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6, 2003, 1063 ss.; E. LONGO, *Regioni e diritti*, Eum, Macerata, 2007, *passim*; F. PALLANTE, *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2011, 249 ss. Per l'adempiimento di tali compiti il legislatore non può limitarsi solo a una disciplina di norme di condotta, ma deve approntare anche una serie di soggetti, enti e strutture amministrative sia statali sia regionali sia provinciali e comunali che prendano in carico i bisogni umani. La fonte di questi compiti si trova sia nelle norme sui diritti e le libertà sia nelle previsioni della seconda parte della Costituzione sull'organizzazione dei poteri, e in special modo in quelle che individuano le competenze legislative e amministrative statali e regionali.

⁶⁰ In proposito v. M. CARRER, *Quale forma di governo per il "Governo legislatore"? Brevi note tra prassi e modelli*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011, 283 ss.; A. RUGGERI, *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della Costituzione)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 109 ss.; G. COLAVITTI, *Decretazione d'urgenza e forma di governo*, in *Dir. e soc.*, 1, 1999, 317 ss.; L. PALADIN, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri*, in *Quad. cost.*, 1996, 7 ss.

⁶¹ Si vede in questo una vittoria della teoria della Costituzione come norma dotata di forza immediatamente precettiva e diretta non solo nei confronti del legislatore ma anche dei giudici e dei cittadini stessi. Sul punto si v. *ex multis* V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit.; P. BARILE *La Costituzione come norma giuridica: profilo sistematico*, Barbera, Firenze, 1951.

3. IL PRIMO SEGNO DELLA PRECARIZZAZIONE: L'INCERTO NUMERO DI LEGGI IN VIGORE

Non conoscere di quante norme sia composto effettivamente l'ordinamento giuridico è forse il segnale più immediato della crisi delle fonti descritta attraverso il riferimento alla precarizzazione. È quanto mai paradossale che nel momento attuale manchino ancora studi e indagini capaci di indicare con certezza quante norme sono esattamente in vigore⁶².

Alcuni autori hanno sottolineato che in Italia si producono molte più leggi che negli altri paesi europei⁶³. Stime recenti ci dicono che nel nostro ordinamento vigono più di 21.000 fonti primarie statali⁶⁴. Sappiamo bene, però, che

⁶² Sono state scritte intere biblioteche per spiegare la crescita della spesa pubblica e il passaggio degli occupati nelle amministrazioni dal 2-5% delle forze di lavoro nel secolo scorso, al 20-28% di quelle di oggi, e così poco è stato dedicato a capire le ragioni di una crescita così elevata della legislazione. Il tema evoca – senza però coincidere con – il problema affrontato da N. IRTI, *Un diritto incalcolabile*, Giappichelli, Torino, 2016, spec. 15 ss. allorché l'autore affronta attraverso le suggestioni weberiane e in senso critico il rapporto tra sistema capitalistico e diritto formale.

⁶³ Tra i primi a sottolineare il tema vi sono: S. CASSESE, *Conclusioni*, in *Deregulation. La deregolamentazione amministrativa e legislativa*, a cura di S. CASSESE, E. GERELLI, Franco Angeli, Milano, 1984 e in prospettiva comparata A. BARBERA, *Appunti sulla delegificazione*, in *Pol. dir.*, 3, 1988, 417 ss. V. anche le analisi R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, cit., 9 ss. e la scheda dal titolo "Quante sono le leggi vigenti in Italia" presente nell'appendice al volume U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Giappichelli, Torino, 1997, 339 ss. Altri dati sul numero delle leggi possono essere recuperati nei due lavori di: B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, cit., 16 ss.; S. CASSESE, B.G. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, cit., 29 ss. Per i dati sulla produzione annuale recente in Italia comparata con gli altri stati europei v. CAMERA DEI DEPUTATI (Osservatorio sulla legislazione), *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, XVII Legislatura, Roma, 2017, http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/file/RAPPORTO_SULLA_LEGISLAZIONE_2015-2016_VOLUME_II.pdf, 431 ss. Più avanti ci si riferirà al rapporto tra la legislazione nostrana e quella degli altri ordinamenti internazionali. Questi studi sono stati prodotti soprattutto alla fine degli anni '70. Uno dei lavori più efficaci sul punto, ma risalenti, è contenuto nel volume curato da V. HERMAN, F. MENDEL, *Les parlements dans le monde: recueil de données comparatives*, Union Interparlamentaire, Presses universitaires de France, Paris, 1977. Per una indagine comparata circa i livelli della legislazione negli altri paesi europei e il loro grado di "qualità" v. G. PASQUINO, R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Il Mulino, Bologna, 2006, 142 ss.

⁶⁴ Il censimento è stato effettuato prima dell'avvio del meccanismo "taglia-leggi" ed è presente nella «Relazione al Parlamento sull'attuazione dell'art. 14, comma 12, della legge 28 novembre 2005 n. 246 Taglia-leggi», del dicembre 2007, comunemente nota come "Relazione Pajno". Si tratta, come riportato, di un «elenco parziale ed incompleto, anche perché redatto mediante due apporti disomogenei: da un lato, le norme applicate dai Ministeri, sulla base delle segnalazioni dei rispettivi Uffici legislativi; dall'altro, gli ulteriori atti legislativi vigenti, presenti in diverse banche dati private, individuati a seguito di una verifica effettuata dall'Unità per la semplificazione». Alle leggi statali si sommano più di 25.000 leggi regionali. Si veda pure la «Relazione al Parlamento ai sensi dell'art. 2, c. 1-ter, del d.l. 22 dicembre 2008, n. 200 convertito in l. 18 febbraio 2009, n. 9», a cura del Ministero per la Semplificazione normativa.

il quadro della legislazione italiana è più complesso e ampio rispetto a quanto tali stime (necessariamente) approssimative riescano a indicare⁶⁵.

Fermarsi all'esame del solo "stock" di normazione non è del tutto corretto. Quando misuriamo la legislazione dobbiamo essere attenti anche al "flusso", cioè alla continuità nella produzione, e negli ultimi anni – si sa – le fonti primarie sono state approvate secondo flussi costanti durante tutte le legislature⁶⁶. La somma degli atti non numerati e numerati pubblicati dall'unità d'Italia nella Gazzetta Ufficiale ha superato le 450.000 unità⁶⁷ e solo gli atti numerati nella sezione *Serie generale* contano più di 180.000 unità⁶⁸.

Ma non è neanche quest'ultima cifra la stima più reale delle fonti primarie e secondarie che popolano il nostro ordinamento⁶⁹. Si dovrebbe veramente andare a verificare fonte per fonte quale è ancora in vigore o quali, per effetto di fenomeni abrogativi espliciti o impliciti, siano divenute inefficaci⁷⁰.

Questi numeri descrivono una realtà approssimativa. Le stime, infatti, mostrano che i numeri sono alti e siamo lontani dall'idea di un corpo organico di norme che può orientare l'interprete a trovare soluzioni immediate e univoche⁷¹.

Alle difficoltà oggettive si aggiunge pure il fatto che le analisi empiriche della legislazione sono molto faticose e a tratti frustranti. Gli studi quantitativi presentano sempre rischi altissimi dovuti alla grande mole di dati, all'incompletezza degli stessi, alla loro difficile comparabilità, all'inevitabile parzialità di chi li sceglie e li analizza⁷². Inoltre, quello che potrebbe sembrare un universo ordinato di eventi rigidamente incanalati da procedure prefissate (addirittura pubblicate periodicamente su un bollettino ufficiale), si dimostra in realtà un luogo caotico, dove l'eccezione oramai da tempo regna sovrana.

⁶⁵ Come d'altronde fa notare già R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, cit., 8 ss. e poi M. AINIS, *L'eclissi della legge*, cit., 9.

⁶⁶ B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, cit., 19.

⁶⁷ Si deve tenere presente che in questa tipologia – fino alla approvazione del TU con il d.P.R. n. 1092/1985 – rientrano una grande tipologia di fonti di interesse generale.

⁶⁸ Vedi a questo proposito la «Relazione illustrativa del D.Lgs "salva-leggi"» presente in <http://www.funzionepubblica.gov.it/relazione-illustrativa-del-dlgs-salva-leggi> (ultimo accesso 27 ottobre 2016).

⁶⁹ L. TIVELLI, *La fiera delle leggi*, in *il Mulino*, 5, 2006, 904 ss.

⁷⁰ E. ROSSI, F. PACINI, *Lo stato della legge in Italia: alcuni dati per riflettere*, in *Osservatorio sulle fonti 2008: la legge parlamentare oggi*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2010, 122 ss.

⁷¹ M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2015, 986 ss.

⁷² Di recente il tema è stato trattato con riguardo ai profili comparati degli studi sulla competitività dei diversi sistemi giuridici da R. MICHAELS, *Comparative law by numbers? Legal origins thesis, doing business reports, and the silence of traditional comparative law*, in *Am. J. Comp. L.*, 4, 2009, 765 ss.

A questo si deve aggiungere che sovente le ricerche empiriche si scontrano con le difficoltà che le istituzioni frappongono alla raccolta esaustiva di dati, con criteri di classificazione che sono pensati per ragioni diverse da quelle che potrebbero essere utili per condurre indagini di tipo statistico-sociale⁷³. Dunque, gli indicatori, i dati, le statistiche, o le semplici tendenze, devono essere maneggiati con cautela e, forse, con un briciolo di diffidenza perché in questi settori ogni classificazione è soggettiva e arbitraria e, perciò, da prendere con “beneficio di inventario”⁷⁴.

Vi è poi un ulteriore e più rilevante problema. Quando si analizza un prodotto come la legislazione non si deve abusare dei numeri. Le leggi – come si è detto – possono essere soggette a inflazione, ma non sono come la moneta, né il diritto non si misura come si farebbe con le *commodities*, ma si valuta secondo parametri che sono anzitutto “qualitativi”⁷⁵.

È evidente, perciò, che da soli i numeri non esauriscono il problema del disordine delle fonti, che anzi risulta aggravato dall’incidenza di seri e profondi vizi di carattere qualitativo relativi alle fonti⁷⁶. E la qualità in questo campo ha una natura del tutto particolare perché si tratta di questioni che riguardano fenomeni politico-sociali. Le leggi sono prodotte da organi politici che hanno il compito di rappresentare gli interessi dei cittadini di uno Stato (o comunque di un’entità politica retta da un regime rappresentativo). La chiarezza della norma è funzionale allo svolgimento di un processo logico-argomentativo che serve per stabilire quale sia il comportamento lecito e quale, di converso, quello non lecito (o semplicemente il comportamento sconveniente).

Se questo non basta, si consideri pure che due paesi europei che di solito apprezziamo per la capacità di tenere a bada il numero eccessivo delle leggi (Francia e Regno Unito), si rivelano deficienti in termini di semplificazione normativa e certezza del diritto. E quello che più conforta è che nemmeno queste due nazioni hanno contezza circa le ragioni della precarizzazione e complessità della loro legislazione⁷⁷.

⁷³ Come fanno rilevare G. CAPANO, M. GIULIANI, *I labirinti del legislativo*, in *Parlamento e Processo Legislativo in Italia*, a cura di M. GIULIANI, G. CAPANO, Il Mulino, Bologna, 2001, 13-14.

⁷⁴ V. le considerazioni di A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in *Il decreto legge tra governo e parlamento*, a cura di F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, Giuffrè, Milano, 1975, XIV.

⁷⁵ Mi pare questo il senso delle preoccupazioni di cui si fa portatore U. BRECCIA, *Immagini della giuridicità contemporanea tra disordine delle fonti e ritorno al diritto*, in *Pol. dir.*, 3, 2006, 30 ss. quando ricorda che il mutamento nella complessità delle fonti non si misura solo in termini di incrementi quantitativi ma richiede l’esame di fattori valutabili in termini qualitativi.

⁷⁶ B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, cit., 16 ss.

⁷⁷ V. la già citata introduzione di R. HEATON al documento dello UK Office of the Parliamentary Counsel, *When laws become too complex*, cit. e la relazione del CONSEIL D’ETAT, *Étude annuelle 2016. Simplification et qualité du droit*, cit.

4. PROFILI TEMPORALI DELLA PRECARIZZAZIONE LEGISLATIVA

Nonostante queste controindicazioni, e adottando tutte le cautele opportune, rimane il fatto che i dati quantitativi sono significativi per comprendere un fenomeno così complesso come le fonti del diritto. Non se ne può dunque fare a meno per affrontare l'esame del vasto mare della legislazione, specie alla luce degli sviluppi della prassi più recente⁷⁸.

Il numero di questioni che attanaglia il nostro sistema delle fonti, lo si è visto, è vastissimo. Molti dei problemi indicati riguardano più da vicino la dimensione temporale delle fonti, cioè la loro durata, l'efficacia e il vigore⁷⁹. La precarietà della legislazione non deriva, infatti, solo dal fatto che le fonti primarie sono troppe e contraddittorie, ma soprattutto dalla loro eccessiva mutevolezza, frammentarietà e occasionalità⁸⁰. La legislazione contemporanea è sempre più il frutto della mediazione instabile tra interessi contrapposti e spinte divergenti, a fronte di fenomeni sociali da regolare che si fanno sempre più fluidi, precari e immateriali⁸¹.

Questi problemi sono riconducibili sia al processo legislativo sia alle caratteristiche delle leggi approvate. A questo riguardo – e per completare quanto detto in precedenza – è bene sottolineare che a volte la legislazione precaria non è il prodotto di una scarsa avvedutezza del legislatore, quanto piuttosto il risultato intenzionale dell'accordo politico (con avallo spesso della burocrazia⁸²). Accade spesso, infatti, che il compromesso tra le forze politiche sia reso possibile solo a scapito della chiarezza delle norme, con il risultato di scaricare il peso degli effetti delle decisioni a valle: cioè sui destinatari delle norme, ovviamente, ma anche e soprattutto sugli interpreti⁸³.

⁷⁸ Sul ruolo ricostruttivo della prassi in materia di fonti v. A. SIMONCINI, *Editoriale: 1998-2008: la fine della legge?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2009, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, *passim*.

⁷⁹ R. GUASTINI, *Il tempo e le norme*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, 726.

⁸⁰ Anche l'eccessivo numero di fonti primarie in vigore e la loro contraddittorietà costituiscono un prodotto della mutevolezza, della frammentarietà e della occasionalità degli interventi dei legislatori. Non è solo il numero di atti legislativi che produce lo scadimento del prodotto legislativo. È vero anche il contrario: le norme scritte male costringono il legislatore a intervenire anche quando non dovrebbe servire con strumenti correttivi che alla fine aumentano il tasso di leggi in vigore e l'incertezza normativa. V. sul punto F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, cit., 429 ss.

⁸¹ Non è un caso, dunque, che chi scrive le leggi si avvale di formulazioni letterali volutamente ambigue, finendo così per scaricare in altre sedi l'onere dello scioglimento forzoso dell'ambiguità. F. VIOLA, G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Laterza, Bari-Roma, 2004, 145.

⁸² Occorre considerare che la legge è un grande "schermo" per la burocrazia perché le consente di scaricare responsabilità. Un fenomeno su cui si ritornerà più avanti nella parte II di questo volume.

⁸³ Un tema le cui tracce si possono trovare anche in altri ordinamenti, come descritto da J.A. GRUNDFEST, A.C. PRITCHARD, *Statutes with Multiple Personality Disorders: The Value of Ambiguity*

Talvolta una norma precaria e instabile costituisce proprio l'esito voluto dal legislatore, nel senso che può ben soddisfare, così com'è, le sue aspettative⁸⁴. Capita che gli atti legislativi siano espressione del modo che il legislatore sceglie per soddisfare la domanda sociale e per manipolare il consenso, mostrando all'opinione pubblica che "qualcosa si è fatto", senza poi alcun interesse sull'esito della risposta abbozzata⁸⁵, le cui sorti spettano quasi sempre all'attività interpretativa del giudice⁸⁶.

Esempi di questi atteggiamenti si trovano ovunque nella legislazione. Casi recenti in cui il legislatore ha dato prova di non saper usare le regole sull'efficacia temporale delle leggi, mostrando una certa approssimazione quando si tratta di distinguere tra diverse disposizioni presenti in una legge. Ne sono dimostrazione molto efficace le disposizioni approvate di recente nel decreto-legge che sopprime la società *Equitalia*⁸⁷, che lascia al legislatore successivo l'onere di completare una normativa del tutto precaria⁸⁸, o la legge *Ci-*

in Statutory Design and Interpretation, in *Stan. L. Rev.*, 4, 2002, 640 parlando di «legislative incentives for ambiguity».

⁸⁴ Questo orizzonte concettuale è stato analizzato in modo molto approfondito da P. CARNEVALE, *Diritto, normazione e ambiguità*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2011, 353 ss., il quale sottolinea che in molti casi l'ambiguità delle norme non è un «peccato dell'atto» ma un «peccato dell'azione e dell'agente». In termini leggermente diversi F. MODUGNO, *Interpretazione giuridica*, Cedam, Padova, 2009, 141 parla di «leggi ambigue» come il «prezzo intenzionalmente pagato ad un compromesso politico difficile».

⁸⁵ M. AINIS, *La legge oscura*, Laterza, Bari, 1997, 62.

⁸⁶ Come ricorda G. MARANINI, *Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione*, in *L'ordinamento giudiziario*, a cura di A. PIZZORUSSO, Il Mulino, Bologna, 1974, 259, in queste circostanze la sottoposizione del giudice alla legge si converte e diventa una «sottoposizione della legge al giudice».

⁸⁷ D.l. 22 ottobre 2016, n. 193.

⁸⁸ I commi 9 e 10 dell'art. 1 del decreto *Equitalia* prevedono una serie di disposizioni incrociate che affrontano i problemi legati alla sorte dei dipendenti della società cessata. Mentre il comma 9 afferma che il personale delle società del Gruppo *Equitalia* con contratto di lavoro a tempo indeterminato è trasferito all'ente pubblico economico costituito per sostituire *Equitalia* stessa, il comma successivo prevede, in modo alquanto eccentrico, che con lo scioglimento di *Equitalia* il personale che proviene da altre amministrazioni è «ricollocato nella posizione economica e giuridica originariamente posseduta nell'amministrazione pubblica di provenienza». Nel caso però di indisponibilità di posti vacanti nella dotazione organica dell'amministrazione originaria di provenienza «tale personale può essere ricollocato, previa intesa, ad altra pubblica amministrazione con carenze di organico, anche in deroga alle vigenti disposizioni in materia di mobilità». La prima disposizione, dunque, dice che il personale della nuova agenzia assorbe in toto il personale di *Equitalia*, mentre la seconda prevede un'eccezione: il personale proveniente da altra amministrazione deve tornare indietro. Quale sia il rapporto tra le due norme non lo si prevede. Si può intendere che la prima norma riguardi il personale assunto da *Equitalia* dopo la sua costituzione, mentre la seconda si riferisca invece al personale che è arrivato a *Equitalia* attraverso procedure di "comando" da altre amministrazioni dello Stato o di altri enti pubblici. Leggendo la disposizione questo significato non emerge chiaramente. Quale sia, poi, il modo in cui si svolgerà l'assorbimento verso altre amministrazioni che non abbiano carenze di organico rimane ancora più ignoto. Oltretutto si dice genericamente

*rinnà*⁸⁹, una delle leggi politicamente più importanti approvate nella XVII legislatura per risolvere l'annoso problema del riconoscimento dei diritti delle coppie omosessuali e delle coppie di fatto, approvata in notevole fretta dal Parlamento dopo che era stata varata la legge di riforma della Costituzione poi bocciata nel referendum del 4 dicembre 2016. La legge *Cirinnà* è stata approvata con un procedimento che si allontana molto dal paradigma dell'art. 72 Cost. (in un solo articolo e 69 commi⁹⁰) e contiene delle vere e proprie sviste sull'entrata in vigore delle sue disposizioni⁹¹; errori formali che denotano evidentemente altrettanti sbagli nel concepimento del provvedimento stesso⁹².

La prassi di redigere testi normativi vasti ed eterogenei deriva storicamente dalle procedure di approvazione delle leggi finanziarie ed è funzionale a velo-

che in questo caso si può derogare alle «vigenti disposizioni in materia di mobilità» senza null'altro specificare. Appare quasi scontato che sul punto prima il legislatore e poi il ministero dell'Economia dovranno intervenire per dipanare dubbi che non riguardano solo l'interpretazione della norma, ma lo stesso meccanismo individuato per la successione tra Equitalia e la nuova Agenzia costituita con il d.l. n. 193/2016. Si tratta, quindi, di una disposizione che avrà bisogno non solo di attuazione e di interpretazione ma di una correzione a breve prima di essere applicata.

⁸⁹ Legge 20 maggio 2016, n. 76 che disciplina le unioni civili e le convivenze di fatto. Il legislatore ha confezionato questa legge in un solo articolo e 69 commi – quindi senza rispettare quella previsione costituzionale che imporrebbe la approvazione delle leggi articolo per articolo e con votazione finale.

⁹⁰ Già M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2007, 336 ha ricordato che l'art. 72 Cost. pretende che le leggi siano approvate “articolo per articolo” allo scopo di garantire l'omogeneità dei voti espressi in Parlamento e che prassi come quelle nelle quali i parlamentari sono chiamati ad approvare interi blocchi normativi con un solo voto violano la libertà di questi ultimi, costringendoli a una decisione in blocco su oggetti eterogenei, che avrebbero altrimenti ricevuto sia voti positivi che negativi, se sottoposti uno per uno all'approvazione delle Camere. Altro vistoso esempio di legge ordinamentale approvata con un solo articolo e moltissimi commi è la n. 56 del 7 aprile 2014 che reca «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni» (c.d. legge Delrio). In questo caso i commi dell'unico articolo sono ben 151.

⁹¹ Il legislatore si è premurato di specificare al termine della parte relativa alle unioni civili che «(L)e disposizioni di cui ai commi da 1 a 34 acquistano efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge», come a voler porre uno spartiacque tra le due parti della legge e nel contempo specificare che le disposizioni fino a quel comma seguono un meccanismo di entrata in vigore differente rispetto ai 34 commi successivi. Il problema, tuttavia, sorge proseguendo nella lettura dell'articolato legislativo da cui si apprende che manca una previsione che stabilisca un'entrata in vigore differita – e conseguentemente un'efficacia differita – per le disposizioni contenute dai commi 36 a 69. Ne risulta che la previsione del comma 35 inserisce una differenza inutile dal punto di vista dell'entrata in vigore delle norme della legge, visto che tutte le disposizioni della legge – senza alcuna distinzione – diverranno efficaci dopo la *vacatio legis*.

⁹² L'esempio, inoltre, è illuminante di come lo stravolgimento della stessa struttura legislativa indicata dalla Costituzione – frutto di un *iter legis* tra i più discussi degli ultimi anni (in proposito v. L. CIAURRO, *DDL unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, in *Rass. parl.*, 1, 2016, 103 ss.) – generi problemi molto gravi quando si tratta di disciplinare le “leggi ordinamentali”; leggi cioè sulle quali solo la sede parlamentare sarebbe (politicamente) legittimata a intervenire.

cizzare l'approvazione della legge attraverso la questione di fiducia⁹³. La tendenza a denominare come commi ciò che sarebbero articoli di una legge ha costi altissimi in termini di comprensione dei vari settori normativi (oramai possibile solo attraverso la sommatoria di norme sparse ovunque) e moltiplica i testi "scoordinati", oltre a creare veri e propri errori, come nel caso riportato in precedenza della legge *Cirinnà*⁹⁴.

Un altro importante esempio – su cui ci si soffermerà nella parte successiva – deriva dal decreto "milleproroghe" del 2015⁹⁵. L'art. 3, c. 1, di tale atto proroga al 31 dicembre 2016 il termine, originariamente previsto al 31 dicembre 2010, per l'applicazione della disciplina transitoria in materia di incroci proprietari tra tv e giornali di cui all'art. 43, d.lgs. n. 177/2005. Qui la cattiva fattura della disposizione deriva dal fatto che il legislatore ha ragionato al contrario rispetto a come logicamente si sarebbe dovuto fare, prevedendo una norma che pone una c.d. "deroga inversa". La previsione a regime avrebbe dovuto essere quella che prevede il divieto di acquisire partecipazioni incrociate tra carta stampata e radiotelevisione, mentre la norma di deroga la possibilità di detenere tali partecipazioni. Invece, invertendo deroga e previsione a regime, si dice che il divieto vale solo per un tempo definito, lasciando intendere che un giorno si tornerà alla norma a regime (per altro mai applicata!)⁹⁶.

I casi riportati mostrano tutta l'incapacità del legislatore di trattare i fenomeni dell'entrata in vigore della legge e del diritto transitorio⁹⁷. Il carattere ordinamentale della legge – come nel caso della *Cirinnà* – è stato notevolmente ridotto a causa dell'uso episodico, contingente e concreto di questa fonte, e della conseguente necessità di far fronte alle caotiche esigenze che la società pone.

La precarizzazione e la instabilità delle fonti primarie sono, quindi, tra le caratteristiche più evidenti della crisi del diritto: fonti primarie frutto di nego-

⁹³ Cosa effettivamente accaduta nel caso della legge *Cirinnà* sia con il voto di fiducia del Senato (25 febbraio 2016) sia della Camera (11 maggio 2016).

⁹⁴ Per un esame dei problemi legati alla cattiva o errata redazione delle fonti normative v. U. DE SIERVO, *Cosa si intende per leggi «mal scritte?»*, cit., 283 ss.

⁹⁵ D.l. n. 210/2015.

⁹⁶ La disposizione modificata ora prevede che: «12. I soggetti che esercitano l'attività televisiva in ambito nazionale su qualunque piattaforma che, sulla base dell'ultimo provvedimento di valutazione del valore economico del sistema integrato delle comunicazioni adottato dall'Autorità ai sensi del presente articolo, hanno conseguito ricavi superiori all'8 per cento di detto valore economico e i soggetti di cui al comma 11 non possono, prima del 31 dicembre 2016, acquisire partecipazioni in imprese editrici di giornali quotidiani o partecipare alla costituzione di nuove imprese editrici di giornali quotidiani, con l'eccezione delle imprese editrici di giornali quotidiani diffusi esclusivamente in modalità elettronica. Il divieto si applica anche alle imprese controllate, controllanti o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile».

⁹⁷ Come ha messo in evidenza di recente P. SCARLATTI, *Diritto costituzionale transitorio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, *passim*.

ziazioni contingenti⁹⁸, di atteggiamenti impulsivi, di continui cambi di indirizzo del legislatore per soddisfare una domanda legislativa esplosa; disposizioni precarie con cui si sancisce un accordo momentaneo; norme che rimangono in vigore pur essendo divenute prive di efficacia; norme congelate fin dalla loro entrata in vigore, ecc.

In questi casi è importante sottolineare che è il fattore tempo a essere tenuto in scarsa, o pressoché nulla, considerazione. Il legislatore rincorre i cambiamenti della realtà materiale producendo disposizioni disordinate che sono destinate a cambiare subito⁹⁹. Il prodotto di questi errori finisce spesso per inquinare l'“esistenza” temporale della legge, a tal punto che è molto difficile trovare discipline destinate a durare a lungo, talmente alta è la svalutazione temporale a cui sono soggette le fonti¹⁰⁰.

Beninteso, nessuno può ragionevolmente dubitare che le leggi siano soggette al divenire e al mutamento, anche per ragioni di politica economica e fiscale¹⁰¹. Anzi, è proprio questo adattarsi alla realtà sociale che le rende più “giuste” e adeguate alle esigenze effettive della comunità¹⁰². Ma è indubbio che il loro precoce cambiamento, attraverso interventi di riforma costante – specie in tempi di crisi¹⁰³ – determini problemi di incertezza che possono divenire pericolosi per tutti i consociati¹⁰⁴. Come insegnava Carnelutti «la legge è fatta non solo per comandare, ma per durare¹⁰⁵». Ciò non significa che le leggi deb-

⁹⁸ Sul tema della “negoiazione” come metodo per la creazione delle fonti primarie all'interno delle società pluralistiche v. M.S. GIANNINI, *Il passaggio dallo statalismo al pluralismo*, cit., 14. Provocatoriamente Giannini fa notare che la negoziazione costituisce lo stesso contenuto della legge. Come a dire che noi pensiamo alla legge così fatta come un atto del Parlamento, ma in realtà essa è un “atto negoziato”.

⁹⁹ «La legge non può essere eterna ma deve essere longeva». Cfr. F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, cit., 429.

¹⁰⁰ L. GENINATTI SATÈ, *Introduzione a una teoria realista della legislazione*, cit., 152.

¹⁰¹ L. PERRONE, *Certezza del diritto, affidamento e retroattività*, cit., 936.

¹⁰² Cfr. M. CORSALE, *Certezza del diritto (profili teorici)*, in *Enc. giur.*, VI, Treccani, Roma, 1988.

¹⁰³ Da ultimo v. P. RAMETTA, *Il ruolo delle Commissioni nel procedimento di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 15.

¹⁰⁴ Su questo aspetto v. le considerazioni svolte da A. RUGGERI, *È rimediabile il disordine delle fonti?*, in *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2010, 65-66, secondo il quale il carattere sperimentale della legislazione è sì un bene, perché la rende concreta e ne rivela la «attitudine (...) a conformarsi ai bisogni alla cui cura si volge e alla sua complessiva ragionevolezza», ma è anche un male, perché «il rinnovo, alle volte a ritmi incalzanti, dei prodotti della normazione (specie per mano del Governo), con la oramai endemica instabilità che caratterizza questi ultimi, incrina la certezza (sia del diritto che dei diritti), mettendo a rischio i valori coi quali questa fa “sistema”».

¹⁰⁵ F. CARNELUTTI, *Discorsi intorno al diritto*, Cedam, Padova, 1937, 180.

bano essere eterne, ma certamente longeve, poiché è necessario che abbiano del tempo per radicarsi nell'ordinamento giuridico e per essere effettivamente osservate da tutti¹⁰⁶.

5. LA PRECARIZZAZIONE LEGISLATIVA NEL QUADRO DELLE TRASFORMAZIONI DELLO STATO COSTITUZIONALE

Una delle conseguenze forse più evidenti della precarizzazione è lo “strappazzo” – per prendere in prestito un'espressione già usata dalla dottrina¹⁰⁷ – a cui sono state sottoposte le norme costituzionali sulla produzione del diritto. La sezione II, titolo I, della parte della Costituzione è stata oggetto, in quasi settanta anni di vigore della Costituzione, di molteplici interpretazioni, combinazioni e, addirittura, di sperimentazioni¹⁰⁸.

L'esempio forse più eclatante di tale fenomeno è costituito dallo stravolgimento della procedura di approvazione delle leggi e, insieme a questo, dall'eccessivo uso e dall'abuso della procedura prevista nell'art. 77 Cost. per l'approvazione governativa e la conversione parlamentare dei decreti-legge¹⁰⁹. Una

¹⁰⁶ Interessanti a questo proposito le considerazioni svolte da V. ONIDA, *Il mito delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, Bologna, 2004, 15 ss. con riguardo alla durata sia della Costituzione sia poi della legge come fonte.

¹⁰⁷ V. sul punto M. DOGLIANI, *L'ordinamento giuridico strapazzato*, in *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, a cura di M. DOGLIANI, Giappichelli, Torino, 2012, 1 ss. e nel medesimo volume il saggio di L. GENINATTI SATÈ, F. PALLANTE, *Le vicende ordinamentali della manutenzione*, 167 ss.

¹⁰⁸ In questo contesto è paradossalmente accaduto che la Costituzione come norma sulla produzione del diritto abbia finito per indebolirsi perdendo la capacità di orientare efficacemente proprio i metodi di produzione del diritto. In proposito v. S. STAIANO, *Normatività e dintorni. Riflessioni sull'incertezza delle regole dal punto di vista costituzionale*, cit., 685 il quale afferma che tale esito «si riconnette a due fattori maggiori: la stagnazione della produzione legislativa di attuazione delle previsioni costituzionali; il consolidarsi di un'entità costituzionale conformata secondo linee di integrazione-competizione tra livelli di produzione normativa (nazionale, sub-nazionale, sovranazionale), nella quale la Costituzione nazionale perde di centralità, per la prevalenza – a vario titolo – della produzione esterna, di rango sostanzialmente costituzionale e non, la quale assume a definire anche il quadro delle competenze legislative e giurisdizionali interne e attrae i giudici interni alla produzione giurisprudenziale del diritto e la stessa Corte costituzionale a definire essa medesima, in via sempre più esclusiva, la propria posizione nel sistema». Sul punto v. anche quanto rilevano: N. LUPO, *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, *Il Mulino*, Bologna, 2003; B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, cit.; M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, cit., 307 ss.

¹⁰⁹ Sul tema, e sulla ampia bibliografia ad esso relativa, torneremo più avanti nel corso della trattazione.

fonte, il decreto-legge, che nel tempo è divenuta sempre più il sintomo delle trasformazioni della legislazione italiana, quasi che l'attributo di "provvisorietà" che contraddistingue tale tipologia di atti, intesa come precarietà e non "temporaneità"¹¹⁰, abbia finito per contagiare tutto l'ordinamento (nel momento in cui i decreti-legge sono divenuti fonti concorrenziali con la legge stessa¹¹¹).

Ma la crisi della produzione normativa tocca al cuore la concezione contemporanea della legge e l'effetto che ha avuto l'introduzione della rigidità costituzionale¹¹².

Malgrado sia stata ancorata a un quadro costituzionale superiore, la legge ha perso la stabilità di un tempo. Il suo carattere ordinamentale – lo si è già detto – è stato notevolmente ridotto a causa dell'uso episodico, contingente e concreto di essa, dovuto soprattutto alla fungibilità con il decreto-legge¹¹³.

¹¹⁰ L'idea del decreto-legge come fonte "precara" è stata più volte ricordata dalla dottrina. Cfr. G.F. CIAURRO, *Decreto-legge*, in *Enc. giur.*, X, Treccani, Roma, 1988, 10; F. MODUGNO, *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, III ed. con il contributo di ALFONSO CELOTTO, ROSALIA D'ALESSIO e MARCO RUOTOLO, Giappichelli, Torino, 1988; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003.

¹¹¹ Di «decretazione c.d. d'urgenza come metodo di legislazione ordinaria» e del fatto che il decreto-legge sia «divenuto una fonte normativa primaria pienamente concorrenziale con la legge parlamentare, indipendentemente dalla urgente necessità del provvedere, oltre che del provvedimento» parlava già F. MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative alla potestà legislativa del governo. Considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, 3, Cedam, Padova, 1998, 62. Il tema è stato poi affrontato in numerose occasioni. Pur rimandando alla bibliografia che verrà citata in seguito si v. spec. i lavori sul punto di A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, Cedam, Padova, 1997 e A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit.

¹¹² Su questi aspetti v. le riflessioni di: F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, a cura di ID., Giuffrè, Milano, 2000; C. DE FIORES, *Ripensare lo stato: tra populismo e globalizzazione – Le crisi della legge. Trasformazioni dello stato-nazione e produzione normativa*, in *Dem. dir.*, 4, 2001; P. CARETTI, *Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2010, XIII ss.

¹¹³ La dottrina ha criticato spesso lo stato attuale della legge: volatile, inquinata, corrotta nei suoi canoni formali, soggetta a patologie in termini di linguaggio, di struttura, di precisione degli enunciati normativi. Cfr. M. AINIS, *L'eclissi della legge*, cit., 36. Si pensi solo al modo in cui vengono formulate le disposizioni di delega da parte del Parlamento. Sempre più nella formulazione di queste norme i principi e criteri direttivi si riferiscono a mere opzioni, al libero apprezzamento del legislatore delegato, oppure coincidono con l'oggetto stesso della delega. Una prassi che assume un carattere macroscopico proprio nella tipologia di deleghe che oggi il Parlamento sfrutta, cioè le deleghe per l'attuazione del diritto europeo. V. a questo proposito il documento del COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Parere sul «Disegno di legge recante Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2015» reso il 3 marzo 2016*, Roma, 2016, <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2016/03/03/leg.17.bol0604.data20160303.com48.pdf>. In dottrina sul punto v. G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parla-*

A fronte della precarizzazione anche le regole costituzionali sono divenute più flessibili di quanto ci si potesse aspettare¹¹⁴. La prima evidenza di tali fenomeni è il cambiamento che ha subito la Costituzione nella sua capacità di orientare efficacemente l'attività di produzione normativa¹¹⁵. La seconda evidenza di questa metamorfosi risiede nel diverso ruolo che giocano Parlamento e Governo nelle procedure di approvazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge. Il ruolo del Parlamento è oggi piuttosto quello di sede di discussione, di esame e di controllo di politiche che si sviluppano nelle stanze del Governo o che quest'ultimo deve intraprendere come terminale del processo di attuazione delle norme europee¹¹⁶. Succede così che i parlamentari di maggioranza concorrono alla formazione delle politiche e alla costruzione della legislazione soprattutto mediante il potere di emendare quelle decisioni¹¹⁷. Una situazione che, tuttavia, non stupisce perché si ritrova anche in altri paesi europei¹¹⁸.

mento e governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale, Giuffrè, Milano, 2016, 169 ss.; M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *La delega legislativa: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2008.

¹¹⁴ Si pensi, in questo senso, a quanto sia vero che stiamo assistendo a una situazione davvero paradossale per cui «la parte più propriamente “kelseniana” della Costituzione – quella, cioè, in cui essa si pone effettivamente come “norma sulla normazione” (secondo la nota elaborazione di H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, Giuffrè, 1959) – sembra presentare un tasso di “rigidità” inferiore rispetto a quello della prima parte» (cfr. A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011, 515. Una paradossale eterogeneità dei fini quella che si riscontra in questo caso visto che nell'idea “kelseniana” la rigidità costituzionale si riferisce proprio alla parte della organizzazione costituzionale).

¹¹⁵ Cfr. F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, cit. Se a questo aggiungiamo l'insorgere di fenomeni di integrazione e competizione tra livelli di produzione normativa (a livello sovranazionale, nazionale e sub-nazionale), e le difficoltà che trovano gli interpreti nel ritrovare la norma effettivamente in vigore, abbiamo una istantanea molto nitida del depotenziamento che ha subito la Costituzione come “fonte delle fonti”. In proposito v. S. STAIANO, *Normatività e dintorni. Riflessioni sull'incertezza delle regole dal punto di vista costituzionale*, cit., 685.

¹¹⁶ Criticamente sul punto v. G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2014.

¹¹⁷ Cfr. G.D. MOSCO, *La notte delle regole: responsabilità della politica e problemi di tecnica legislativa*, cit., 352 ss.

¹¹⁸ In generale su questo si v. il fondamentale lavoro di T. DAINTITH, *Il diritto come strumento di politica governativa in una prospettiva comparata*, in *L'educazione giuridica. V Modelli di legislatore e scienza della legislazione. Tomo III La discussione contemporanea*, a cura di A. GIULIANI, N. PICCARDI, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1987, 3 ss. In tale prospettiva v. anche H. PÜNDER, *Democratic Legitimation of Delegated Legislation – A Comparative View on the American, British and German Law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2, 2009, 353 ss.; E.C. PAGE, *Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy-making*, Hart Publishing, Oxford, 2001; P. TUDOR, *Secondary legislation: second class or crucial?*, in *Statute L Rev*, 3, 2000, 149 ss. Per la situazione francese v. il numero monografico della *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* su «Le désordre normatif» curato da Y. GAUDEMET, 43 ss.; G. DRAGO, *Le*

Di fronte a questo scenario, si comprende come mai la scienza giuridica sia corsa ai ripari, immaginando una nuova teoria delle fonti idonea a farsi carico di questa nuova “complessità” e “flessibilizzazione”¹¹⁹. Tale pare il senso dell’idea di chi ha proposto di sostituire al principio di gerarchia il principio di competenza, non incentrandolo necessariamente sulla riserva assoluta ma sulla presenza simultanea e sulla concorrenza di diverse fonti nella stessa materia¹²⁰.

Guardando agli esiti di questa trasformazione sistemica, si possono scorgere gli effetti prodotti sia sulla forma di governo sia sulla forma di stato¹²¹.

Come si vedrà più avanti, la diversa interpretazione delle norme sulla produzione normativa ha generato una perdita di valore delle dialettiche interne alla forma di governo parlamentare e un deficit di alterità istituzionale tra Governo e Parlamento¹²².

Considerare la legge e gli atti aventi forza di legge come equivalenti è un fatto necessario per la tenuta del sistema parlamentare¹²³, ma se si rimanesse nel recinto del principio di legalità costituzionale basato sulla distinzione di ruoli tra legislativo ed esecutivo¹²⁴.

Conseil constitutionnel, la compétence du législateur et le désordre normatif, in *Revue du droit public*, 1, 2006, 45 ss.; G. ALPA, *Note sul progetto francese di riforma del diritto dei contratti*, in *Riv. crit. del dir. priv.*, 2, 2015, 177 ss.

¹¹⁹ «La “post-modernità” potrebbe essere già identificata, a tal punto, con la nuova multiformità mobile che – anche nel diritto – è ormai descritta con ricorso al concetto di complessità, al quale corrisponde il congedo dall’ordine gerarchico o piramidale e l’avvento dell’ordine intrecciato o reticolare, fin sull’orlo di una dissoluzione anarchica dei concetti stessi di sistema e di ordinamento». Cfr. U. BRECCIA, *Il principio di giuridicità (riflessioni sul “ritorno al diritto”)*, in *Riv. fil. dir.*, 1, 2016, 67. Per il diritto amministrativo v. M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, cit., 1051 ss.

¹²⁰ In tal modo cercando di fuggire alla rigidità delle teorie gradualiste che, come si è visto, non hanno saputo reggere al confronto con la complessità dei centri di produzione normativa. Su questi aspetti sono molto suggestive le ricostruzioni compiute da F. MODUGNO, *Sul ruolo della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2009, disponibile on-line all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 4 e da G. BERTI, *Stratificazione del potere e crescita del diritto*, Vita e pensiero, Milano, 2005, 306, il quale parla di «variabilità del diritto» come presupposto di fondo della nuova legislazione. Di recente sul punto v. G. PINO, *La gerarchia delle fonti del diritto. Costruzione, decostruzione, ricostruzione*, in *Ars interpretandi*, 1, 2011, 19 ss.

¹²¹ Su questi effetti v. A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, cit.; A. RUGGERI, *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della Costituzione)*, cit., 109 ss.

¹²² Sul punto v. l’analisi e le osservazioni di G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., *passim*.

¹²³ M. CARTABIA, *Introduzione. Il governo “signore delle fonti”?*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011, XI-XII.

¹²⁴ È il principio di legalità, e in particolare il suo nesso con la democrazia (S. PAJNO, *Considerazioni su principio democratico e principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2005, 468 ss.) ad aver subito

Le vicende legate alle fonti del diritto hanno effetti di non poco momento pure sulla nostra forma di stato e mettono a rischio sia la tutela di essenziali diritti e interessi costituzionali dei singoli e dei gruppi sia il rispetto degli spazi di autonomia che la nostra Costituzione garantisce a favore delle autonomie territoriali¹²⁵.

Da questo punto di osservazione, si può rilevare che di fronte a tali processi nessun meccanismo di controllo ha saputo veramente arginare la traslazione dei poteri normativi al Governo e la precarizzazione della legislazione. In questo frangente la Corte costituzionale ha svolto un'opera molto debole di recupero della razionalità normativa e una difesa della Costituzione solo in seconda battuta, cioè quando il quadro delle dinamiche della forma di governo risultava del tutto stravolto o quando il cuore della forma di stato (il rapporto tra autorità legittima delle istituzioni e libertà originaria dei cittadini) risultava minacciato dagli interventi del legislatore¹²⁶. Lo stesso vale per il Presidente della Repubblica. Anche il suo potere di rinvio formale è risultato troppo episodico e legato al variare delle personalità dei Presidenti stessi che negli anni hanno usato in maniera molto diversa i loro poteri in merito al sistema delle fonti¹²⁷. Cosa diversa per il controllo "informale" e per i messaggi del Presidente che sono risultati molto più incisivi ed efficaci, soprattutto con riguardo alla emanazione dei decreti-legge¹²⁸.

le maggiori distorsioni. Cfr. A. CARDONE, *Il rapporto tra ordinanze del Governo e decreti-legge alla luce della prassi più recente e delle modifiche ordinali del potere extra ordinem: alcune tendenze costanti che vanno oltre le "nuove" dinamiche della normazione al tempo della crisi economica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, Disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it; L. GENINATTI SATÈ, *I fatti critici del sistema delle fonti e la crisi del principio di legalità*, cit.

¹²⁵ Su questi aspetti già da tempo si parla di "forti torsioni" intervenute nel sistema delle fonti per rispondere alle trasformazioni avvenute dal un punto di vista politico, sociale ed economico. V. sul punto le considerazioni di U. DE SIERVO, *Rappresentanza politica e ruolo della legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2012, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 4.

¹²⁶ In termini ricostruttivi sul punto si v. A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 3, 2014; A. RUGGERI, *È rimediabile il disordine delle fonti?*, cit. Su questo tema si tornerà più avanti quando si parlerà della reiterazione.

¹²⁷ Per un esame approfondito di questo tema v. *funditus* D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014 e S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quad. cost.*, 4, 2006, 853 ss.

¹²⁸ Su questo tema v. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986; U. DE SIERVO, *Introduzione*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Eum, Macerata, 2006, 10 ss.; G. SALERNO, *"Preoccupazioni e sollecitazioni" del Presidente della Repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa*, in *Rass. parl.*, 3, 2009, 755 ss.; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit.

6. *SEGUE*: IL RAPPORTO TRA “DIRITTO GIURISPRUDENZIALE” E “DIRITTO LEGISLATIVO”

Alla luce delle osservazioni svolte, si comprende come mai il compito di “razionalizzare” il sistema delle fonti e governare l’accelerazione oggi tenda a ricadere – non con poche difficoltà – soprattutto sui giudici¹²⁹. Con il passaggio dallo Stato liberale classico allo Stato sociale di diritto, i compiti del legislatore, e degli apparati amministrativi, si sono moltiplicati. L’ampliamento di questi apparati ha determinato, al di là delle intenzioni di chi aveva costruito quel sistema sulla «supremazia dei poteri rappresentativi e la subordinazione del potere giudiziario¹³⁰», un incremento dei poteri dei giudici¹³¹. L’immagine del giudice come un mero “funzionario pubblico” oltre ad essere “immaginaria” collideva però con un altro postulato che ritroviamo all’origine dei nostri sistemi costituzionali: la tutela dei diritti individuali attraverso le garanzie giurisdizionali.

Nella storia europea recente le due istanze sono rimaste spesso in conflitto. Tale situazione ha generato numerosi e gravi problemi, se si considera solo il fatto che, nonostante le trasformazioni recenti che vanno verso una maggiore “capacità creativa” del giudice¹³², l’Europa continentale non fonda i propri ordinamenti sul principio dello *stare decisis*¹³³ e che spesso l’operato della magistratura è entrato in aspra opposizione con l’indirizzo politico contingente definito dai poteri rappresentativi¹³⁴.

¹²⁹ Che lo sviluppo del diritto presente abbia portato a un aumento dei poteri discrezionali dei giudici è un tema oramai parte dello stato d’animo di molti giuristi. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., 11 s.; N. PICARDI, *La vocazione del nostro tempo per la giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1, 2004, 41 ss. Per ulteriori approfondimenti si rimanda all’ampia bibliografia citata in tali opere.

¹³⁰ Cfr. G. REBUFFA *La funzione giudiziaria*, III ed. riveduta e aggiornata, Giappichelli, Torino, 1993, 178.

¹³¹ Il tema della giurisprudenza come fattore di adattamento alle profonde trasformazioni della nostra realtà sociale è affrontato da molti autori. In dottrina rimane uno dei capisaldi sul tema il lavoro di M. CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?*, Giuffrè, Milano, 1984, *passim*. Più di recente v. quanto acutamente scrive L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell’ordinamento costituzionale italiano: apologia e limiti dell’universalismo procedurale*, Jovene, Napoli, 2012, 67 ss.

¹³² Ci si riferisce qui al problema del “precedente” e al suo valore nell’odierno discorso giuridico. Sul punto v. le interessantissime pagine di M. TARUFFO, *Precedente e giurisprudenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 3, 2007, 709 s., il saggio di E. CALZOLAIO, *Riforma del processo di cassazione e precedente giudiziale: riflessioni nella prospettiva della comparazione “civil law-common law”*, in *Riv. trim. di dir. proc. civ.*, 3, 2009, 1003 s. e le notazioni recenti di G. CANZIO, *Nomofilachia e diritto giurisprudenziale*, in *Diritto pubblico*, 1, 2017, 21 s. Interessante a questo proposito, in merito al valore del precedente nel diritto penale e alle connessioni con il diritto legislativo, quanto affrontato da T.E. EPIDENDIO, *Le “contestazioni a catena” e il diritto giurisprudenziale*, in *Corr. merito*, 12, 2007, 1445 s.

¹³³ Sul punto v. V. MARINELLI, *Precedente giudiziario*, in *Enc. dir.*, Agg. VI, Giuffrè, Milano, 2002.

¹³⁴ Questo fenomeno molte volte è un riflesso del rapporto tra diritto sovranazionale e diritto nazionale, come rilevato da S. STAIANO, *Normatività e dintorni. Riflessioni sull’incertezza delle regole dal punto di vista costituzionale*, cit., 689 ss.

A questi mutamenti culturali si accompagna un quadro costituzionale che offre ampi spazi all'autonomia dell'interprete e che negli anni ha permesso ai giudici di trasformare il loro ruolo: da semplici burocrati a garanti dell'intero sistema normativo¹³⁵. Un quadro che diventa ancora più difficile oggi, stante la crisi dei poteri rappresentativi e, appunto, le trasformazioni delle fonti primarie che rendono ancora più difficile il rapporto tra "diritto giurisprudenziale" e "diritto legislativo"¹³⁶.

I nodi su questo piano sono noti, e riguardano aspetti molto diversi tra di essi¹³⁷. A mero titolo di esempio si vedano: il problema dei nessi tra «decidere, giudicare, interpretare e applicare la legge»; i difficili rapporti tra la concezione che il diritto sia solo quello delle fonti legislative che descrivono rigidamente una fattispecie e la teoria opposta che invece allarga tale nozione ai principi, e che quindi valorizza il ruolo (anche creativo) dell'interprete; il nuovo interagire del tempo con i meccanismi giurisdizionali; il generale indebolimento della legislazione e il correlato rafforzamento della discrezionalità giudiziaria¹³⁸; la presenza di una "legislazione alluvionale" ma anche di una correlativa "giurisprudenza alluvionale"¹³⁹; il rapporto tra il diritto interno legislativo e le pronunce dei giudici sovranazionali¹⁴⁰.

¹³⁵ Tra le prospettive che ultimamente si sono dimostrate più promettenti vi è certamente quella portata avanti da una parte della dottrina di diritto comparato che vede nei sistemi politico-istituzionali di democrazia consolidata uno spostamento verso il maggiore potere della "giurisdizione". Tra le opere più emblematiche sul punto vi è certamente R. HIRSCHL, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) & London, 2004, *passim*. Un'idea per altro non completamente nuova, come emerge dalla lettura di C.N. TATE, T. VALLINDER, *The Global Expansion of Judicial Power*, NYU Press, New York, 1995, *passim*.

¹³⁶ Per queste nozioni v.: L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, cit., 544-545; A. PIZZORUSSO, *Le sentenze dei giudici costituzionali tra diritto giurisprudenziale e diritto legislativo*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2007.

¹³⁷ Si v. a tale proposito il dibattito su "Giudici e legislatori" svoltosi a Firenze il 30 ottobre 2015 e poi apparso nel fascicolo n. 2/2016 della rivista "Diritto pubblico", che consente di osservare molti degli aspetti nodali del nesso tra la sfera del giudiziario e la sfera del legislativo, e il successivo n. 1/2017 della medesima rivista che contiene ulteriori interventi sul punto di cui si darà menzione nelle note successive.

¹³⁸ Cfr. sul punto M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, cit., 3825. È certamente persuasiva la tesi dell'autore che mira a riconoscere una stretta ma non completa connessione tra i due fenomeni.

¹³⁹ Sul punto v. M. TARUFFO, *Precedente e giurisprudenza*, cit., 709 ss. e M. BETZU, *Diritto giurisprudenziale versus occasionalismo giurisprudenziale*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2017, 47 ss.

¹⁴⁰ In merito al problema della legislazione precaria e al rapporto tra giudice nazionale e giudice europeo si v. Corte cost., sent. n. 230/2012 su «retroattività della *lex mitior* e suoi limiti». Il problema dell'adeguamento del diritto interno al diritto giurisprudenziale europeo è stato chiaramente all'origine della recente riforma del diritto di famiglia che ha introdotto l'unione civile tra coppie dello stesso sesso (sul punto v. il commento di G. ALPA, *La legge sulle unioni civili e sulle convenienze. Qualche interrogativo di ordine esegetico*, in *Nuove l. civ. comm.*, 12, 2016, 1718 ss.).

In tutte queste prospettive si nota la sottolineatura che i problemi delle fonti e la correlativa crescita di peso del potere giudiziario ha messo in crisi la subordinazione al legislativo fissata nell'art. 101, c. 2, Cost.¹⁴¹. La "fedeltà alla legge" è un obiettivo che richiede un «legislatore che sappia e voglia legiferare in modo rigoroso» e che fugga i rinvii, le parole oscure, le superfetazioni normative e in generale «tutte quelle scelte linguistiche che nascondono la struttura delle operazioni logiche sottostanti¹⁴²».

Senza arrivare a mettere in discussione il potere di organi giurisdizionali nella garanzia dell'applicazione della legge, è chiaro che l'ampliamento dei margini di discrezionalità dei giudici ha delle evidenti connessioni con alcuni dei problemi individuati fino ad ora nella legislazione¹⁴³, i quali hanno una ricaduta più prosima nella costruzione delle norme sostanziali e delle norme processuali¹⁴⁴.

Si pensi, sempre per rimanere nel solco degli aspetti temporali, agli obiettivi delle riforme processuali degli ultimi venti anni, che tentano in ogni modo di

¹⁴¹ Una formula che più di ogni altra risente nel suo significato delle caratteristiche generali dell'ordinamento giuridico (in proposito v. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., 206). Sui problemi generati da questa disposizione si v. le considerazioni di A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia: la magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Einaudi, Torino, 1982, 21 ss. e più di recente di D. BIFULCO, *Il giudice è soggetto soltanto al "diritto". Contributo allo studio dell'articolo 101, comma 2 della Costituzione italiana*, Jovene, Napoli, 2008, *passim*. Sul punto v. anche le considerazioni di A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO, *Il potere giudiziario nella democrazia costituzionale*, in *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali: dinamiche e confronti europei e comparati*, Cedam, Padova, 2011, 26 ss. in cui gli autori ricordano come la sottoposizione dei giudici alla legge abbia assunto un valore molto diverso oggi con una costituzione rigida che introduce un «fattore permanente di virtuale invalidità» e intacca la «presunzione di regolarità degli atti compiuti dal potere»; posti in diretto contatto con i «principi della Costituzione e con i suoi principi ad alta densità politica» i giudici sono chiamati a «prestazioni interpretative complesse, che ne fanno la *bouche du droit* (...) e non della *loi*, così divenendo tutti, in senso profondo e lato, "giudici costituzionali"». Su questo punto v. anche le riflessioni sul potere giudiziario fatte da G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., 208 ss.

¹⁴² Cfr. sul punto: M. JORI, *Scarpelli sul metodo giuridico*, in *Notizie di Politeia*, 73, 2004, 99. Su questi aspetti v. anche D. PULITANÒ, *Sull'interpretazione e gli interpreti della legge penale*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, I, Giuffrè, Milano, 2006, 660 e M. BETZU, *Diritto giurisprudenziale versus occasionalismo giurisprudenziale*, cit., 70-71.

¹⁴³ Circa le cause della "creatività del giudice", la lotta dei giudici per l'interpretazione, le aporie per il diritto scritto, i problemi delle lacune normative v., oltre agli autori fino ad ora citati, anche: M. DOGLIANI, *Garanzie d'indipendenza della Magistratura*, in *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, a cura di L. LANFRANCHI, Istituto della enciclopedia italiana, Roma, 1997, 68 ss.; N. ZANON, F. BIONDI, *Diritto costituzionale dell'ordine giudiziario: status e funzioni dei magistrati alla luce dei principi e della giurisprudenza costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2002, 4 ss.; V. MARCENÒ, *La neutralizzazione del potere giudiziario: regole sulla interpretazione e sulla produzione del diritto nella cultura giuridica italiana tra Ottocento e Novecento*, Jovene, Napoli, 2009, 55 ss.

¹⁴⁴ Come ben documentano A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO, *Il potere giudiziario nella democrazia costituzionale*, cit., 33 ss., c'è un nesso tra il tentativo del legislatore di regolare tutto cambiando idea molte volte e la paradossale correlata sottrazione alle proprie responsabilità quando è troppo scomodo affrontarle.

comprimere i tempi delle procedure, di ridimensionare gli strumenti per le impugnazioni, di semplificare i riti, di creare nuove vie per risolvere alternativamente le controversie, per prevenire le liti o, addirittura, per sanzionare l'abuso degli strumenti processuali¹⁴⁵. A ciò si aggiunga pure che oggi assistiamo alla attribuzione al processo – soprattutto civile – di compiti esterni a sé stesso, come il raggiungimento dell'utilità economica o la garanzia di *performances* stabilite a livello internazionale da istituzioni pubbliche o addirittura private¹⁴⁶. Esigenze che appaiono, secondo un'ottica efficientista, ragionevoli, ma che dovrebbero costringere a ripensare i meccanismi in atto e non semplicemente ad adattare istituti e procedure nate per soddisfare altri obiettivi. Va pure ricordato che la discussione del rapporto tra giudice e legge non prende ancora le sembianze profetizzate da certa stampa nazionale, ad ascoltare la quale si sarebbe realizzata una “sostituzione” tra sentenze e leggi in forza del prevalere del potere giudiziario su quello legislativo¹⁴⁷. Ancora per fortuna non abbiamo raggiunto quel punto, ma è evidente che oggi quel rapporto viaggia su binari molto più tortuosi di quelli percorsi in passato.

Non è dunque un caso che numerosi autori si siano occupati del tema, sia facendosi carico di un inquadramento sistematico e ordinamentale delle evoluzioni della interpretazione giurisprudenziale che va oltre – e, in certi casi, si sviluppa *nonostante* – il testo normativo vigente¹⁴⁸ sia analizzando il rapporto tra l'accentuato pluralismo delle fonti e la pluralità dei criteri interpretativi¹⁴⁹.

¹⁴⁵ P. D'ALESSANDRO, *L'eccessiva durata del processo civile (un'analisi delle cause)*, in *Judicium*, 2015, www.judicium.it/up-content/uploads/saggi/656/P.%20D'Alessandro.pdf.

¹⁴⁶ Cfr. D. GROSSI, *Il giudice e il tempo del diritto*, in *RIFD. Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 2, 2016, 276 ss. Si pensi in questo senso allo sviluppo di indicatori della Banca mondiale o dell'OCSE rivolti a misurare la performance economica degli stati nazionali sulla base della velocità e della efficacia del processo civile (es. *Doing Business Report*). Sul punto si v. l'interessante digressione sulle funzioni sociali del processo civile di A. CARRATTA, *Funzione sociale e processo civile fra XX e XXI secolo*, in *La funzione sociale nel diritto privato tra XX e XXI secolo*, a cura di F. MACARIO, M.N. MILETTI, RomaTrE-Press, Roma, 2017, 102 ss.

¹⁴⁷ Cfr. G. DE RITA, *Le sentenze al posto delle leggi*, in *Corriere della sera*, 1° agosto 2015, 25.

¹⁴⁸ Il nesso tra interpretazione e fonti richiama anche il problema della “supplenza” o attivismo giudiziario. Sul punto v. quanto notano: L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 217 ss.; G. MARANINI, *Funzione giurisdizionale ed indirizzo politico nella Costituzione*, in *L'ordinamento giudiziario*, a cura di A. PIZZORUSSO, Il Mulino, Bologna, 1975, 259 ss.; D. PULITANÒ, *Supplenza giudiziaria e poteri dello Stato*, in *Quad. cost.*, 1, 1983, 93 ss.; N. TROCKER, *La responsabilità del giudice*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 4, 1982, 1293. Sul problema del *non liquet* v. il recente saggio di C. LUZZATI, *Le ragioni dei penalisti spiegate ai cittadini*, in *Cass. pen.*, 7-8, 2006, 2672.

¹⁴⁹ Cfr. B. PASTORE, *Pluralismo delle fonti e interpretazione: il ruolo dei principi generali*, in *L'interpretazione e il giurista*, a cura di AA.VV., Cedam, Padova, 2003, 72-73; G. PINO, *La gerarchia delle fonti del diritto. Costruzione, decostruzione, ricostruzione*, cit. Sul tema dei principi e sul loro contenuto assiologico v. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit.

Inoltre, a prendere in considerazione i problemi della confusione normativa dal punto di vista delle interazioni tra legislativo e giudiziario ci si accorge anche che i temi delle fonti non riguardano solo l'orizzonte della separazione dei poteri ma hanno un'incidenza notevole sulla protezione dei diritti garantiti dallo Stato costituzionale¹⁵⁰.

Esiste, infine, una robusta narrativa della crisi del rapporto tra *diritto legislativo* e *diritto giurisprudenziale* e dei numerosi aspetti connessi a tale fenomeno, che qui accenneremo sinteticamente ma che ha una notevole eco nelle discussioni sulle evoluzioni dell'ordinamento costituzionale. Tali fenomeni sono stati acutamente descritti sia dalla letteratura di matrice civilistica¹⁵¹ sia dalla quella di matrice penalistica¹⁵² sia ancora da una parte degli stori-

¹⁵⁰ Su cui si v. soprattutto il contributo di P. CARETTI, *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio*, in *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio. Lectio magistralis di Paolo Caretti*, a cura di A. CARDONE, F. DONATI, M.C. GRISOLIA, G. TARLI BARBIERI, Esi, Napoli, 2016, 9 ss., il quale sottolinea il fatto la formulazione di un "diritto per principi" consente ai giudici di ricavare da quei principi infinite formulazioni normative attraverso l'uso della sentenza. Riportato sul piano del diritto costituzionale e dei poteri della Corte costituzionale uno dei problemi più importanti sul punto è quello delle "sentenze additive". Su tali aspetti v. *infra multis* C. COLAPIETRO, *Sentenze additive e sostitutive della Corte costituzionale*, Pacini, Pisa, 1990; R. ROMBOLI, *Sull'esistenza di scelte riservate alla discrezionalità del legislatore: la sindacabilità delle regole di tecnica legislativa e l'utilizzo delle sentenze additive di principio*, in *Percorsi costituzionali*, 2-3, 2010, 67 ss.

¹⁵¹ Nel campo del diritto civile viene affrontato sia il problema del rapporto tra fonti e interpretazione giudiziale (G. ALPA, *Giudici e legislatore*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2017, 29 s.; N. LIPARI, *Il ruolo del giudice nella crisi delle fonti del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2, 2009; G. ALPA, *Il disordine legislativo, la creatività della giurisprudenza e il caso della giustizia civile*, in *Pol. del dir.*, 4, 1986, 607 ss.; G. ALPA, *Il metodo nel diritto civile*, in *Contr. impr.*, 1, 2000, 357 ss.; U. BRECCIA, *L'interprete tra codice e nuove leggi civili*, in *Pol. dir.*, 4, 1982, 571 ss.) sia i profili relativi alla crisi del "prevedere" normativo che guarda al futuro e l'"applicare" giudiziale che invece guarda dall'oggi al passato (N. IRTI, *Capitalismo e calcolabilità giuridica*, in *Riv. delle soc.*, 5, 2015, 1811 ss.; N. IRTI, *La crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. proc.*, 1, 2014; N. IRTI, *Crisi della legge e giudizio di equità*, cit.; N. IRTI, *L'età della decodificazione*, IV, Giuffrè, Milano, 1999, 39 ss.) sia poi aspetti più specifici che riguardano ampi settori del diritto civile come la responsabilità aquiliana (F. GALGANO, *Le antiche e le nuove frontiere del danno risarcibile*, in *Contr. impr.*, 1, 2008, 73 ss.). Di notevole importanza è anche la prospettiva che guarda al fenomeno in una chiave comparata: M. CAPPELLETTI, *Giudici legislatori?*, cit.; U. MATTEI, *Il diritto giurisprudenziale globalizzato ed il progetto imperiale. Qualche spunto*, in *Politica del diritto*, 1, 2005; F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, cit., 116 ss.

¹⁵² Nel campo del diritto penale, data la matrice illuministico-formalista sulla base della quale sorgono le fattispecie incriminatorie, la crisi del rapporto tra diritto giurisprudenziale e diritto legislativo genera problemi simili alle altre discipline, ma che producono effetti maggiori. Su questo versante le denunciate norme precarie frutto di interventi illogici e contraddittori generano pericolosi deficit di tassatività e determinatezza dei precetti (D. PULITANÒ, *Sull'interpretazione e gli interpreti della legge penale*, cit.; M. VIETTI, *Crisi economica e diritto penale* in *Dir. pen. proc.*, 1, 2014, 7-8) con conseguenze ancora più gravi sul principio di eguaglianza (V. MANES, *Il ruolo "poliedrico" del giudice penale, tra spinte di esegesi adeguatrice e vincoli di sistema*, in *Cass. pen.*, 5, 2014, 1929).

ci¹⁵³ e dei teorici del diritto¹⁵⁴ nonché, ovviamente, dagli studiosi di diritto pubblico e di diritto costituzionale, la cui opera ha saputo illuminare non solo la prospettiva della separazione dei poteri¹⁵⁵ ma anche quella delle già indicate connessioni con la protezione dei diritti¹⁵⁶ e ovviamente con il sistema delle fonti¹⁵⁷.

Di una trasformazione del diritto penale anziché di vera e propria crisi parla G. FIANDACA, *Diritto penale giurisprudenziale e ruolo della Cassazione*, in *Cass. pen.*, 5, 2005, 1723 ss. Sul medesimo tema sono sicuramente molto suggestive le parole di F. PALAZZO, *Legalità penale: considerazioni su trasformazioni e complessità di un principio fondamentale*, in *Quad. fiorentini*, 2007, 1279 ss. In prospettiva europea v. il ricco e dotto volume di C. SOTIS, *Il diritto senza codice: uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Giuffrè, Milano, 2007, *passim*.

¹⁵³ Sul punto v. soprattutto gli studi sulla crisi odierna del diritto di matrice formale condotti da Paolo Grossi, tra cui si v. soprattutto i due recenti: P. GROSSI, *Il giudice civile. Un interprete?*, in *Riv. trim. di dir. proc. civ.*, 4, 2016, 1135 ss.; P. GROSSI, *Sulla odierna "incertezza" del diritto*, cit. Sul tema è stato dedicato il volume n. 40/2011 di *Quaderni Fiorentini* su "Giudici e giuristi. Il problema del diritto giurisprudenziale fra Otto e Novecento" e un volume di L. MOSCATI (a cura di), *Dialettica tra legislatore e interprete: dai codici francesi ai codici dell'Italia unita*, Jovene, Napoli, 2013. Il tema è stato affrontato anche dalla relazione di M. FIORAVANTI, *Le due trasformazioni costituzionali dell'età repubblicana*, in *La Costituzione ieri e oggi. Atti del convegno dei Lincei (Roma, 9-10 gennaio 2008)*, a cura di AA.VV., Bardi, Roma, 2009, 21 ss.

¹⁵⁴ Magistrale in tale prospettiva, seppure descrittivo di un più ampio processo di formazione del diritto, l'opera di L.L. VALLAURI, *Saggio sul diritto giurisprudenziale*, Giuffrè, Milano, 1967, *passim*. In tempi più recenti, sul punto hanno avuto modo di intervenire: A. GIULIANI, *Le disposizioni sulla legge in generale: gli articoli da 1 a 15*, in *Trattato di diritto privato – Premesse e disposizioni preliminari*, a cura di P. RESCIGNO, 1, Utet, Torino, 1982, 177 ss.; R. GUASTINI, *Il giudice e la legge*, Giappichelli, Torino, 1995, 9 s.; G. ZACCARIA, *Trasformazione e riarticolazione delle fonti del diritto oggi*, in *Ragion pratica*, 1, 2004, 93 ss.; M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, cit., 42 ss.

¹⁵⁵ Sul punto v. G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia: tre capitoli di giustizia costituzionale*, cit.; M. LUCIANI, *Giurisdizione e legittimazione nello Stato costituzionale di diritto (ovvero: di un aspetto spesso dimenticato del rapporto fra giurisdizione e democrazia)*, in *Pol. dir.*, 3, 1998, 365 ss. Per conoscere quali fattori hanno determinato soprattutto di recente il rafforzamento della *jurisdiction* v. M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, cit., 3823 ss.

¹⁵⁶ Il problema della protezione dei diritti costituzionali e del ruolo dei magistrati occupa da moltissimo tempo la dottrina costituzionalistica. Oltre agli autori già citati nelle note precedenti si v. *ex multis* P. CARETTI, *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio*, cit., 9 ss.; R. ROMBOLI, *L'attività creativa di diritto da parte del giudice*, in *Questione giustizia*, 2008, 195 ss.; G. SILVESTRI, *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 1, 2006, 7 ss.; G. BOGNETTI, *Teorie della Costituzione e diritti giurisprudenziali. Note per una trattazione metodologicamente adeguata della problematica*, in *Annuario 2002. Diritto costituzionale e diritto giurisprudenziale. Atti del XVIII Congresso annuale dell'A.I.C.*, Cedam, Padova, 2004.

¹⁵⁷ In dottrina tale aspetto è stato analizzato in modo particolare da A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca. Disposizioni sulla legge in generale, II ed., Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2011 e da L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, cit., 544 ss. In questo ambito è necessario far rientrare anche gli studi sul c.d. "diritto vivente" condotti dalla dottrina (v. *infra multis* A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e "diritto vivente". Genesi, uso, implicazioni*, Giuffrè, Milano, 1994, *passim*).

Pur partendo da prospettive diverse, tutti questi studi dimostrano la necessità sia di creare strumenti e meccanismi che possano funzionare per il governo dell'impetuosa "fluidità" del diritto contemporaneo sia di garantire la comunicabilità tra diritto giurisprudenziale e diritto legislativo, assieme a una stretta relazione e un forte dialogo tra questi due mondi così vicini.

7. *SEGUE*: GLI "ATTI NORMATIVI" DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI

In conclusione del capitolo occorre dare conto di un altro punto di osservazione rilevante della precarizzazione legislativa: le Autorità amministrative indipendenti. Il fenomeno è molto vasto e le indagini sul punto sono già molte, alcune delle quali tendenti proprio a indagare il riflesso che tali nuovi soggetti hanno avuto sulla produzione del diritto nello Stato costituzionale.

In Italia le autorità indipendenti si sono affermate in tempi relativamente recenti in base alle trasformazioni dello Stato determinate soprattutto da fattori esterni, *in primis* la partecipazione all'Unione europea¹⁵⁸. A tutti i livelli e in numerosi settori sono comparsi nuovi organi amministrativi dotati di autonomia e indipendenza e capaci non solo di regolare determinati settori specifici della vita pubblica e privata ma anche, in molti casi, di risolvere controversie e di controllare che l'indirizzo politico-amministrativo statale in quegli ambiti sia effettivamente realizzato¹⁵⁹.

La letteratura politologica riconduce la nascita di tali autorità a un nuovo modo di intendere la crisi dello "Stato imprenditore" e al passaggio a uno "Stato regolatore", cioè uno Stato che interviene in determinati settori della economia attraverso i propri poteri normativi¹⁶⁰. Si parla a questo proposito dell'emergere

¹⁵⁸ Sulle ragioni che segnano l'erompere di queste autorità, tra i numerosi autori che se ne occupano, si v. A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Firenze, 1997; M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994; F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 2000; M. CLARICH *Autorità indipendenti: bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005; G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica: tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano, 2006.

¹⁵⁹ Le autorità indipendenti sono espressione, secondo una parte della dottrina, di un cambiamento culturale, prima ancora che politico e, ovviamente, giuridico. Cfr. F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, cit., 87 ss. Un cambiamento culturale che, come ricorda lo stesso autore, non è neutro, perché deriva, diremmo noi, dalla accelerazione sociale, dalla globalizzazione, dalla incertezza, dalla necessità di trovare una risposta alla crisi, per l'appunto culturale prima che economica, giuridica o di legittimazione, dello Stato sociale.

¹⁶⁰ Sul tema esiste un'ampia letteratura che qui richiamiamo sinteticamente: D.R. BALDWIN, C. MCCRUDDEN, *Regulation and public law*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1987; A. LA SPINA, D. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000; F. MCGOWAN, H. WALLACE, *Towards a*

di una “funzione di regolazione” distinta e complementare rispetto alla funzione normativa per indicare proprio l’uso della disciplina pubblicistica non più finalizzata alla «pianificazione dell’attività degli operatori economici, bensì al condizionamento indiretto di essa¹⁶¹».

Le leggi istitutive delle autorità indipendenti prevedono che tali soggetti abbiano importanti poteri regolamentari in relazione ai settori nei quali esse operano, esplicitando – non con pochi problemi di tipo teorico e pratico – che si tratta di un “potere normativo”¹⁶². La loro azione regolamentare incide fortemente sul corretto funzionamento di settori essenziali e trainanti della società e soprattutto dell’economia.

Il tema dei poteri delle autorità indipendenti intreccia in molteplici punti i temi oggetto della nostra analisi, sia con riguardo alle trasformazioni dello Stato costituzionale contemporaneo sia ai loro riflessi sul sistema delle fonti. La nascita e poi la moltiplicazione delle autorità indipendenti ha sollevato in dottrina problemi legati alla proliferazione dei centri di produzione normativa in luogo della mera dislocazione di tali poteri solo tra Parlamento e Governo, come pure ha alimentato – soprattutto di recente – il problema del rapporto tra “diritto giurisprudenziale”, “diritto legislativo” e i “poteri normativi” affidati ad autorità prive di una legittimazione “rappresentativa” ma solo “tecnica”¹⁶³.

European regulatory state, in *Journal of European Public Policy*, 4, 1996, 560 ss.; V. ROPPO, *Privatizzazioni e ruolo del “pubblico”: lo Stato regolatore*, in *Politica del diritto*, 4, 1997; A. PISANESCHI, *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore e ritorno?*, Giappichelli, Torino, 2009; C. BROWN, C. SCOTT, *Regulation, public law, and better regulation*, in *Eur. Pub. L.*, 2011, 467 ss.

¹⁶¹ Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2009, 238 ss. Gli obiettivi della regolazione sono soprattutto di origine europea: la garanzia di mercati concorrenziali, la circolazione delle informazioni, la protezione dei dati personali, la garanzia dei servizi pubblici, il contenimento tariffario, la garanzia di determinati beni essenziali attraverso prestazioni aventi carattere della continuità e della diffusione sul territorio, ecc.

¹⁶² In una letteratura sterminata sul punto si v. le sintesi svolte da R. TITOMANLIO, *Potestà normativa e funzione di regolazione*, Giappichelli, Torino, 2012, 1 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Sul potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti* in *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l’economia*, a cura di M. D’ALBERTI, A. PAJNO, Il Mulino, Bologna, 2010, 75 ss.; M. MANETTI, *I regolamenti delle autorità indipendenti*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, I, Jovene, Napoli, 2009, 191 ss.; A. CARIOLA, *Regolazione e giurisdizione: la prospettiva europea e italiana*, in *Jus*, 3, 2006, 453 ss.; S. NICODEMO, *Gli atti normativi delle autorità indipendenti*, Cedam, Padova, 2002; P. BILANCIA, *Attività normativa delle Autorità indipendenti e sistema delle fonti*, in *Le autorità indipendenti: da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano*, a cura di S. LABRIOLA, Giuffrè, Milano, 1999, 148 ss.

¹⁶³ Per una sintesi dei problemi sollevati dalla giuspubblicistica sul punto v. L. GENINATTI SATÈ, *I fatti critici del sistema delle fonti e la crisi del principio di legalità*, cit., 924 ss. il quale ricorda che con la istituzione delle Autorità «vengono definite nuove procedure di creazione del diritto e vengono diversificati i produttori di norme giuridiche» (cfr. S. FOÀ, *I regolamenti delle autorità amministrative indipendenti*, Giappichelli, Torino, 2002, 8). Una sintesi dei più recenti orientamenti giurisprudenziali sul punto è stata sviluppata da R. TITOMANLIO, *Potestà normativa e funzione di regolazione*, cit., X ss.

Nei tempi recenti è soprattutto lo sviluppo degli “atti normativi” delle autorità a porre questioni che interessano il campo delle fonti del diritto. Questi atti spesso si intrecciano proprio con il punto di partenza di questo studio: la precarizzazione legislativa prodotta dalle trasformazioni della società, dell’economia e della tecnologia (moltiplicazione delle fonti di informazioni, dall’annullamento delle distanze, dalla globalizzazione, ecc.¹⁶⁴). La comparsa e la proliferazione dei poteri delle autorità indipendenti è, infatti, il segno della necessità di garantire che in alcuni settori la disciplina tecnica possa essere modificata in modo più veloce e con una maggiore partecipazione da parte degli stessi destinatari delle stesse. Fin dalla loro apparizione, infatti, le *authority* sono state metabolizzate nel sistema delle fonti attraverso una rilettura¹⁶⁵ del principio di legalità che potesse conferire alla loro attività l’ombrello della legittimità, in un ordinamento in cui la gerarchia e la competenza delle fonti seguono ancora il principio ottocentesco della separazione dei poteri.

Nonostante si siano compiuti molti passi in avanti sulla via della ricostruzione di tali poteri, rimangono aperti ancora numerosi fronti proprio sul piano del riconoscimento del potere normativo delle autorità.

Anzitutto, il problema generale relativo alla «partecipazione degli atti delle autorità alla categoria degli atti normativi»¹⁶⁶. Come si può intendere non si tratta di una questione solo teorica, ma di un tema con riflessi costituzionali di non poco momento, che ha connessioni sia con il sistema delle fonti sia con le libertà¹⁶⁷.

In secondo luogo, assume particolare importanza ai nostri fini il problema del rapporto tra regolamenti e legge: sia quando i regolamenti si muovono in uno spazio in cui la legge è assente e si pongono come l’unica fonte di disciplina sostanziale della materia¹⁶⁸, sia quando la legge conferisce alle autorità un potere

¹⁶⁴ Un fenomeno che come si è visto e vedremo ancora più avanti produce numerose sono ben visibili trasformazioni per lo stato democratico-rappresentativo. Su questi aspetti rimangono ancora non del tutto superate le considerazioni di Carl Schmitt nel saggio «Neutralizzazioni e spoliticizzazioni», ora in C. SCHMITT, *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, ristampa, Il Mulino, Bologna, 2014, 167 ss.

¹⁶⁵ Sul punto sono parecchio interessanti e suggestive le pagine di R. TITOMANLIO, *Riflessioni sul potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti fra legalità “sostanziale”, legalità “procedurale” e funzione di regolazione*, in *Nomos*, 1, 2017 a cui si rimanda anche per l’ampia bibliografia ivi citata.

¹⁶⁶ Interessanti a questo proposito sono le notazioni di N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, II ed. aggiornata e ampliata, Giappichelli, Torino, 2009, 164 ss. Parte della dottrina ritiene che un discorso generale sui poteri di queste autorità non sia possibile e che sia di converso possibile solo uno studio sui poteri delle singole autorità. Cfr. R. TITOMANLIO, *Potestà normativa e funzione di regolazione*, cit., 63. Sulla teoria che ritiene il potere delle autorità di natura “indipendente” v. F. POLITI, *Regolamenti delle autorità amministrative indipendenti*, in *Enc. giur.*, XXVI, Treccani, Roma, 1991, 1 ss.

¹⁶⁷ In proposito v. le notazioni di P. CARETTI, *Introduzione*, cit., XI.

¹⁶⁸ Così G. DE MINICO, *Regole, comando e consenso*, Giappichelli, Torino, 2004, 17 ss.

amplissimo, che è capace di integrare il disposto normativo fino ad appropriarsi di fatto del potere legislativo generale e del potere di decidere il caso.

Il quadro problematico generato dall'erompere di questi soggetti si completa con un terzo e più complesso problema relativo al c.d. "potere normativo atipico" delle autorità. Una funzione normalmente ritenuta appartenere alla categoria della "soft law", ma che è caratteristica anche della esigenza di una "faster law", e che pur rappresentando il livello più basso della creatività normativa di questi enti, produce numerose e complicate questioni tanto per l'interprete¹⁶⁹ quanto per coloro che sono chiamati a "sistemare" tale potere¹⁷⁰. Problemi che divengono ancora più gravi quando il potere normativo atipico perde contatto con la legge istitutiva o attributiva dei poteri alla stessa autorità¹⁷¹ e il diritto così prodotto si estende oltre la cerchia dei soggetti (effetti *erga omnes*) che hanno partecipato alla redazione di tali atti e ai quali le norme si riferiscono¹⁷².

¹⁶⁹ Per un'analisi giurisprudenziale sul punto v. M. FILICE, *Il sindacato giurisdizionale sull'attività delle Autorità indipendenti*, in *Giorn. di dir. amm.*, 4, 2015, 559 ss.

¹⁷⁰ Si pensi a tale proposito al caso dell'ANAC e al potere recentemente conferito dal nuovo Codice degli appalti (d.lgs. n. 50/2016) a tale Autorità di adottare atti denominati "linee guida" in attuazione delle disposizioni del codice stesso. In dottrina sul punto v. C. DEODATO, *Le linee guida dell'ANAC: una nuova fonte del diritto?*, in *Giustamm*, 4, 2016; F. GIUFFRÈ, *Le autorità indipendenti nel panorama evolutivo dello Stato di diritto: il caso ANAC*, in *Federalismi.it*, 25, 2016, 18 ss. Il tema dei poteri normativi di fatto delle autorità richiama il tema più ampio della c.d. "fuga dal regolamento". Sul punto v. *infra multis* G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2007; G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2005; D. IACOVELLI, *I regolamenti nel disordine delle fonti*, in *Jus*, 2, 2004, 180 ss. Sul tema della "soft law" applicato alle autorità indipendenti v. in generale R. BIN, *Soft law, no law*, in *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, a cura di A. SOMMA, Giappichelli, Torino, 2009, 31 ss.; A. SOMMA, *Soft Law Sed Law. Diritto morbido e neocorporativismo nella costruzione dell'Europa dei mercati e nella distruzione dell'Europa dei diritti*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 3, 2008, 437 ss.; F. TERPAN, *Soft Law In the European Union – The Changing Nature of Eu Law*, in *European L. J.*, 1, 2015, 68 ss.

¹⁷¹ La prima autorità in cui si pone questo problema è il Garante per la privacy. In proposito v. quanto acutamente afferma E. GROSSO, *Autorità indipendente o autorità onnipotente? Il potere normativo di fatto del Garante per la protezione dei dati personali*, in *La legge italiana sulla privacy*, a cura di M.G. LOSANO, Laterza, Bari-Roma, 2001, 139 ss. Sul punto più recentemente sono tornati G. DI COSIMO, *Sul ricorso alle linee guida da parte del Garante per la privacy*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 31, 2016, 169 ss.; A. FROSINI, *Gli atti normativi del Garante per la protezione dei dati personali*, in *Giur. cost.*, 4, 2014, 3704 ss.

¹⁷² Ci si riferisce alla vicenda dei codici di deontologia e di buona condotta che sono diventati nella evoluzione normativa e della prassi qualche cosa di completamente diverso dai tradizionali codici di deontologia e di buona condotta. La vicenda di questi codici nella legge sulla privacy del 1996 e poi nel Codice del 2003 testimonia il fatto che tali atti sono diventati delle fonti a rilievo generale con effetti giuridici non soltanto nei confronti delle categorie che partecipano alla definizione del contenuto del codice ma hanno un rilievo esterno molto stringente (perché ad esempio hanno una clausola in base alla quale chi non rispetta quelle norme non può svolgere l'attività di trattamento dei dati personali). Sul punto v. il lavoro monografico di S. SILEONI, *Autori delle pro-*

A ciò si aggiunga che in questi casi sorgono rilevanti problemi di quale obbligatorietà possenga il diritto così prodotto (effetti di *moral suasion*, di *dissuasion*, di *nudging*, ecc.)¹⁷³. Anche in questo caso si tratta di un problema assai rilevante in un ordinamento che rimane ancorato, in modo comunque maggiore di altri¹⁷⁴, alla forza formale delle fonti del diritto e alla distinzione tra il momento della “legislazione” (formulata ancora in parte secondo l’ideale della generalità e astrattezza¹⁷⁵) e quello della “applicazione”¹⁷⁶.

prie regole: i codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti, cit., spec. 229 ss. e gli studi compiuti dalla stessa autrice e da Andrea Simoncini (A. SIMONCINI, S. SILEONI, *I codici deontologici di buona condotta*, in *Il codice del trattamento dei dati personali*, a cura di V. CUFFARO, R. D’ORAZIO, V. RICCIUTO, Giappichelli, Torino, 2007; A. SIMONCINI, *I codici deontologici di protezione dei dati personali nel sistema delle fonti. L’emersione di un nuovo “paradigma” normativo?*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 2000, 277 ss.; A. SIMONCINI, *Autorità indipendenti e “costruzione” dell’ordinamento giuridico: il caso del Garante per la protezione dei dati personali*, in *Dir. pubbl.*, 3, 1999, 878 ss.).

¹⁷³ Su questi aspetti v. in generale P. CARETTI, *Problemi della Costituzione*, in *Ritorno al diritto: i valori della convivenza*, 6, 2007, 42 ss.; S. MORETTINI, *Il soft law nelle Autorità indipendenti: procedure oscure e assenza di garanzie?*, in *Osservatorio AIR*, 4, 2011.

¹⁷⁴ Ci si riferisce all’ordinamento del Regno Unito, dove da tempo si pone un problema di gerarchia delle fonti e di collocazione delle “tertiary rules” o “quasi-legislation”. Cfr. in proposito G. GANZ, *Quasi-legislation: Recent developments in secondary legislation*, Sweet & Maxwell, London, 1987; R. BALDWIN, *Rules and government*, Oxford Univ. Press, Oxford, 1997, 80 ss.; M. COHN, *Law and regulation: the role, form and choice of legal rules*, in *Handbook on the Politics of Regulation*, a cura di D. LEVI-FAUR, Edward Elgar, London, 2011, 185 ss. Nella dottrina italiana si interroga su questo problema di recente M. MAZZAMUTO, *L’atipicità delle fonti nel diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 4, 2015, 683 ss. il quale nota che l’atipicità delle fonti non altro che «un modo per rappresentare un assetto pluralistico delle fonti».

¹⁷⁵ Possiamo così sintetizza quanto ricorda sul punto P. CARETTI, *Problemi della Costituzione*, cit., 43-44, il quale conclude criticando la teoria che relega tali atti nella categoria delle fonti atipiche.

¹⁷⁶ Su questi problemi tornano sia B. PASTORE, “Soft law”, *gradi di normatività, teoria delle fonti*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2003, 9 ss., sia R. BIN, *Soft law, no law*, cit., 34-35.

CAPITOLO III

ALCUNE NOTAZIONI DI METODO: LA PRASSI COME STRUMENTO EURISTICO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il superamento della separazione tra *politica legislativa* e *politica del diritto*. – 3. Lo studio delle fonti attraverso la prassi. – 4. La “contaminazione” del diritto costituzionale con le altre scienze sociali. – 5. Lo studio della produzione legislativa repubblicana e le periodizzazioni.

1. INTRODUZIONE

Uno studio sullo stato della legislazione che prenda in esame i dati della produzione normativa richiede di mettere a fuoco la metodologia usata, sia nel reperimento dei dati sia nella elaborazione degli stessi. A questo proposito vorremmo precisare tre aspetti che vengono in luce – come già ricordato parlando dei problemi relativi alla inflazione normativa – quando si studiano le fonti da un punto di vista “quantitativo”.

Il *primo* aspetto concerne la ragionevolezza di inserire in uno studio sulla legislazione l’esame di dati che non sono propriamente giuridici. Il *secondo* riguarda il reperimento di tali dati e dunque le modalità con le quali riconoscere, calcolare e poi descrivere gli stessi. Il *terzo* concerne la sfida di strutturare organicamente un lavoro che tenta di analizzare un fenomeno così complesso, come quello della precarizzazione della legislazione, a partire da una prospettiva che non guarda solo al testo ma anche ai comportamenti degli attori istituzionali. Si tratta, dunque, del modo in cui impostare e ordinare l’esame, mettendo in evidenza le costanti e le prassi durante intervalli temporali definiti.

2. IL SUPERAMENTO DELLA SEPARAZIONE TRA *POLITICA LEGISLATIVA* E *POLITICA DEL DIRITTO*

Secondo il pensiero giuridico tradizionale, che si fa risalire alla Pandettistica, la politica del diritto è affare esclusivo del legislatore e si identifica perciò

con la politica legislativa. Essa è alla base della “pronunzia emanata dallo Stato”, nella forma della legge e del dato positivo¹. La pronunzia su che cosa sia diritto, in cui si svolge il processo interpretativo, può essere formulata con pienezza di senso dal giurista «esclusivamente in via di deduzione logico-dogmatica dai concetti contenuti nelle norme giuridiche e dalle loro connessioni sistematiche»: essa è dunque il risultato di un computo i cui fattori “sono i concetti giuridici”². Pertanto, «considerazioni morali, politiche o economiche non sono affare del giurista come tale», perché si tratta di elementi “extrasistematici”, logicamente non calcolabili, e quindi – secondo le vedute di quel tempo – irrazionali³.

A queste considerazioni si sono aggiunte poi le deduzioni di chi ha messo in luce il carattere prescrittivo del diritto, legato al dover essere, contrapposto alla descrittività, cioè alla “impurezza” delle altre discipline appartenenti alle scienze sociali⁴, come pure le rilevazioni di chi ha precisato che il terreno su cui i giuristi lavorano è solo la “norma” o il «complesso delle norme costituenti la materia dell’ordinamento giuridico»⁵.

Sebbene queste idee siano state sorpassate e sebbene si siano evoluti il modo in cui concepiamo l’oggetto del diritto⁶, oltre che il mestiere del giurista (e in particolare dell’interprete) e il contenuto della legge medesima, l’imposta-

¹ Pronunzia fondata «sulla consapevole valutazione dei motivi e sulla conscia comprensione degli scopi da raggiungersi». Cfr. C. FADDA, P.E. BENZA, *Note a Diritto delle Pandette di Bernardo Windscheid*, in *Diritto delle pandette*, 1, Utet, Torino, 1902, 129 ss. Di questi autori sono i virgolettati qui usati. Su tali aspetti v. anche cosa acutamente sottolinea L. MENGONI, *Dogmatica giuridica*, in *Enc. giur.*, XII, Treccani, Roma, 1987, in merito alla scienza del diritto civile.

² Il tema è vastissimo e si snoda su direttrici che qui non possiamo che accennare. In dottrina di recente il problema è stato trattato in modo originale da A. SIMONCINI, *Cos’è il diritto? Una domanda “persistente”*, in *La lotta tra diritto e giustizia*, a cura di F. VENTORINO, P. BARCELLONA, A. SIMONCINI, Marietti 1820, Genova-Milano, 2008, 157 ss.

³ Su tale aspetto v. la chiarissima ricostruzione di S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Miseria del positivismo giuridico? Giuspositivismo e scienza del diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 2006, 685 ss. e i numerosi riferimenti bibliografici ivi contenuti. Per la dottrina di diritto pubblico si veda la Prolusione ai Corsi di Diritto amministrativo e costituzionale letta nella R. Università di Palermo l’8 gennaio 1889 di Vittorio Emanuele Orlando, oggi ripubblicata in V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, Ristampa inalterata, Giuffrè, Milano, 1954, 3 ss.

⁴ H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1990.

⁵ Come tramandato dall’insegnamento di S. PUGLIATTI, *Logica e dato positivo in rapporto ad alcuni fenomeni giuridici anomali*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 1, 1935, 169.

⁶ Alla evoluzione del metodo nella scienza giuridica è dedicata l’opera di K. LARENZ, *Storia del metodo nella scienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1966 che sebbene si concentri sulla situazione della dottrina tedesca ha un notevole interesse anche per la situazione nostrana come testimonia N. BOBBIO, *Metodo*, in *Noviss. Dig. it.*, X, Utet, Torino, 1964, 602 ss. Circa il superamento di questi postulati v. il contributo di C. DI COSTANZO, *La “liminalità” epistemologica della scienza italiana del diritto pubblico*, in *Jus*, 1, 2013, 149 ss.

zione con la quale ancora oggi analizziamo le fonti del diritto risente di quella idea originaria che si basava su un rigido “formalismo concettuale”⁷.

Rimangono, infatti, ancora molti segni di una concezione borghese del diritto come fenomeno “politicamente neutrale”⁸, creato per una società astrattamente formalmente omogenea, che domanda allo Stato solo la garanzia dei presupposti formali necessari perché le scelte individuali possano comporsi in equilibri spontanei regolati dalla mano invisibile delle leggi naturali dell’economia⁹. Anche la scienza giuridica ha trovato molte difficoltà nel superare una concezione formalistica del diritto fondata sul tentativo di separarlo e purificarlo – secondo l’immagine kelseniana – da tutto il resto delle scienze sociali¹⁰.

Nella società odierna – come prima evidenziato – il progresso tecnologico incessante e la crescente concentrazione economica hanno messo definitivamente in crisi lo schema concettuale liberale a cui ci siamo riferiti¹¹. Tali forze hanno impresso allo sviluppo sociale il carattere di un processo continuo di disintegrazione e reintegrazione delle strutture sociali, che sfugge a ogni nozione di equilibrio spontaneo e di auto-integrazione dell’ordinamento giuridico median-

⁷ Si pensi anche solo al fatto che lo Stato moderno è ancora “Stato di diritto” e in quanto tale è “Stato legale” (Cfr. H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello stato*, cit.) o alle influenze della dottrina dei concetti di cui parla N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, cit., 51 ss.

⁸ P. GROSSI, *Sulla odierna “incertezza” del diritto*, cit., 923 ss.

⁹ A tal proposito risulta molto efficace la ricostruzione di C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, ed. a cura di Antonio Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1984, 189 ss.

¹⁰ Interessante quanto afferma a tal proposito Feliciano Benvenuti. Secondo l’autore uno dei problemi da affrontare è quello di «mantenere il sistema giuridico indenne da considerazioni sociologiche o politologiche» tale per cui «il “realismo” nel diritto non consista nell’introdurvi la realtà esterna ma il considerare realtà solo il fenomeno giuridico esistente in un dato tempo». Cfr. F. BENVENUTI, *Funzione (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, 1989, 2. Forse l’esempio più forte di questa contrapposizione di un diritto prodotto solo nelle norme e non nella società si trova nella letteratura costituzionalistica italiana e in particolare in coloro che hanno visto nell’opera di Santi Romano una contrapposizione al formalismo (la frase più esemplificativa dell’insegnamento romano è che «il diritto ... prima di essere norma, è organizzazione o corpo sociale, ed è questo che ad essa comunica, non viceversa», cfr. S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1951; su questi aspetti v. pure il fondamentale contributo di M. GALIZIA, *Diritto costituzionale (profili storici)*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 974 e il già citato saggio di C. DI COSTANZO, *La “liminalità” epistemologica della scienza italiana del diritto pubblico*, cit., 149 ss.) e in chi ha rimproverato alla scienza giuridica di aver rifiutato ogni contaminazione con il “mondo dei fatti” (su tale punto v. il noto passaggio di C. MORTATI, *Diritto costituzionale (nozione e caratteri)*, cit., 951 in cui l’autore rimprovera a Jellinek che «i due settori che sono oggetto della indagine da lui effettuata, quello sociale dell’essere o del fatto e l’altro giuridico del dover essere, rimangono fra loro giustapposti, non solo, ma incomunicabili; sicché non si riesce ad intendere la funzione pratica che viene attribuita all’indagine teorica, insuscettibile in realtà di recare ausilio all’interpretazione del diritto positivo, ed utilizzabile, se mai, solo nel senso di orientare l’azione politica che si rivolgesse alla modifica ed al migliore assetto di uno o l’altro istituto»).

¹¹ Cfr. M. RUOTOLO, *Crisi della legalità e forma di governo*, cit., 149 ss.

te pure operazioni di riproduzione sillogistica di principi formalizzati in un sistema chiuso di concetti¹². Tra norma e realtà si è creato così un divario sempre più crescente che deve essere colmato non solo attraverso i metodi della scienza giuridica ma anche attraverso altri metodi a essa estranei¹³.

Il cardine di questo percorso è una nuova concezione del diritto, concepito come una parte costitutiva della realtà sociale, che è strettamente legata da un rapporto di interdipendenza con le altre parti, cioè la sfera dell'economia, della politica, dell'etica, del costume, ecc., e bisognosa di continuo adattamento alle modificazioni che il corso della storia produce, con ritmo sempre più accelerato, in tali sfere¹⁴.

Se questa è la rappresentazione del diritto che si è sviluppata a partire dall'inizio del secolo scorso¹⁵, questa concezione sostanzialista ha notevolmente influenzato il metodo dell'analisi dei giuristi in tutto il mondo¹⁶, e non solo nel campo della interpretazione giuridica ma anche nell'esame della legislazione¹⁷. Il mestiere del giurista non sarà solo quello di chi applica il diritto (secondo il meccanismo derivante dalla "topica") ma anche quello di chi svolge uno studio – prima o oltre il problema pratico – sul rapporto (lo scarto) tra la norma e la realtà, sulle "armonie e disarmonie"¹⁸, anche attraverso l'ausilio di quegli elementi "extrasistemati" di cui si è poc' anzi parlato¹⁹.

¹² Su tali aspetti v. L. MENGONI, *Problema e sistema nella controversia sul metodo giuridico*, in *Jus*, 1, 1976, 33 ss.

¹³ Per la dottrina civilistica v. oltre agli autori citati in precedenza anche: U. BRECCIA, *Clausole generali e ruolo del giudice*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2007, 443 ss.; G. ALPA, *Il metodo nel diritto civile*, cit., 357 ss.; N. LIPARI, *I civilisti e la certezza del diritto*, cit., 55 ss.; V. SCALISI, *Complessità e sistema delle fonti di diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 2, 2009, 147 ss. Per la dottrina costituzionalistica v.: F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, cit., *passim*; A.A. CERVATI, *A proposito di metodi valutativi nello studio del diritto costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 3, 2005, 707 ss.

¹⁴ In Italia questa concezione viene espressa per primo da V. SCIALOJA, *L'arbitrio del legislatore nella formazione del diritto positivo*, in *Scientia*, 4, 1910, 131 ss. Più recentemente è intervenuto sul tema G. BIANCO, *Metodo ed analisi nello studio giuridico-costituzionale del potere politico*, in *Stud. parl e di pol. cost.*, 139, 2003, 29 ss.

¹⁵ M. FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. SCHIAVONE, Laterza, Bari-Roma, 1990, 3 ss.

¹⁶ Come testimoniato di recente dal volume curato da E.A. CHRISTODOULIDIS, S. TIERNEY (a cura di), *Public Law and Politics: the scope and limits of constitutionalism*, Ashgate, Burlington, 2008, *passim*.

¹⁷ V. a tale proposito le osservazioni di M. JORI, *Il formalismo giuridico*, Giuffrè, Milano, 1980, 11 sul fatto che la scienza giuridica italiana fino agli anni '60 ha fatto professione di grande formalismo giuridico guardando – come ad una guida – all'insegnamento di Hans Kelsen o di Herbert Hart. Sul superamento del formalismo nel diritto costituzionale v. Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, spec. 25 ss.

¹⁸ Per usare una espressione di C. MORTATI, *Diritto costituzionale (nozione e caratteri)*, cit., 960.

¹⁹ D'altronde è anche questo il compito del giudice di fronte alla c.d. "lacuna" giuridica da colmare. R. GUASTINI, *Il giudice e la legge*, cit., 9 ss.

3. LO STUDIO DELLE FONTI ATTRAVERSO LA PRASSI

Accanto a queste considerazioni che attengono principalmente allo sviluppo metodologico della scienza giuridica, e che valgono per tutti i campi del diritto e tutti i mestieri dei giuristi²⁰, la giustificazione di un esame di dati non giuridici nello studio della legislazione deriva pure da elementi “fattuali”. È precipuamente nel campo del diritto costituzionale che queste ragioni sono state messe in luce con riguardo allo studio della forma di governo. Dobbiamo, infatti, a una parte della scienza costituzionalistica italiana l’aver mostrato che nello studio della seconda parte della Costituzione non ci si può limitare al solo dato letterale, ma si devono interpretare tali norme incastonandole nelle linee del sistema imposto dalla presenza dei partiti politici di massa, e cioè tenendo presente che tanto il Parlamento quanto il Governo, e le relazioni tra questi due organi, sono espressioni di dinamiche sia giuridiche sia anche politiche (soprattutto delle dinamiche che interessano maggioranze e opposizioni)²¹.

Tale discorso, elaborato nello studio delle forme di governo da Leopoldo Elia, può esser benissimo riportato al piano più ampio delle attività degli organi politici e dunque delle fonti. Queste ultime, in fondo, sono il prodotto dell’attività degli organi costituzionali e perciò l’aspetto dinamico della forma di governo, com’è stato messo in luce più volte dalla dottrina²².

Il tema così toccato riguarda i molteplici usi della parola “prassi” nel diritto costituzionale²³. È un postulato metodologico e pratico – come si è visto – che nel diritto costituzionale il testo non offra indicazioni sufficienti a dare l’immagine dell’attività di un organo o non consenta di risolvere il caso oggetto di una

²⁰ Come rileva M. JORI, *Il metodo giuridico tra scienza e politica*, Giuffrè, Milano, 1976, 37 facendo notare che tutti gli operatori del diritto hanno a che fare con i problemi di “metodo” posti dalle scienze giuridiche.

²¹ Sul punto esiste una letteratura sterminata: si v. in particolare L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 636 ss.; M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un’indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, 1, 1973, 214 ss.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico: riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit.; L. PALADIN, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri*, cit.; E. CHELI, *La forma di governo italiana nella prospettiva storica*, in *Rass. parl.*, 2, 1998; A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, cit.; G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Giappichelli, Torino, 2003; F. MODUGNO, *La posizione e il ruolo della legge statale nell’ordinamento italiano*, in *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, a cura di M. SICLARI, Aracne, Roma, 2008; A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, cit.

²² V. A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 2, 1986, 271 ss. e più recentemente E. CHELI, *La produzione normativa: sviluppo del modello costituzionale e linee di tendenza attuali*, cit.

²³ Un valore che emerge particolarmente nell’opera di L. ELIA, come mostra in modo molto chiaro E. GROSSO, *L’uso della storia nella lezione di Leopoldo Elia*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, 8 ss.

controversia costituzionale²⁴. In queste occasioni l'interprete e il giudice costituzionale dovranno guardare ai comportamenti degli attori istituzionali, alle pratiche ripetitive che hanno carattere di regolarità, ai precedenti, alla ricerca di fattori che rendono effettiva un'interpretazione contro un'altra. In questa prospettiva acquisiscono valore tutti quei processi sociali produttivi e interpretativi di segni e significati, seppur con tutte le varianti e le incertezze che derivano da tali processi.

Prassi, dunque, è una parola che nel linguaggio giuridico acquisisce un significato molto ampio. Può essere declinata al singolare o al plurale per indicare sempre, come l'etimologia della parola esprime una «azione, procedura fattuale, pratica abituale e costante²⁵». Tutte le prassi hanno una particolare conseguenza in caso di scostamenti e rovesciamenti non giustificati.

Alcuni usano il termine prassi quando vogliono indicare che esiste una certa «regolarità» in determinati comportamenti e non si vogliono impegnare a chiarire la natura di tale regolarità²⁶. Altri, di recente, hanno utilizzato tale concetto per indicare gli aspetti deteriori dell'allontanamento dall'ordine costituzionale²⁷.

Nel diritto costituzionale il termine prassi acquisisce un valore particolare per via della influenza sia del diritto parlamentare (fondato su un particolare *mix* tra precedenti e regole ispirate al principio del «nemine contra dicente»²⁸) sia del diritto amministrativo (l'amministrazione sarebbe espressione di prassi più che del rispetto della legge e dei regolamenti²⁹). Il richiamo alla prassi avviene in numerosi testi normativi, e spesso nella giurisprudenza, specie – come già rilevato – della Corte costituzionale, con specifico riguardo alla attività degli organi costituzionali³⁰ ovvero al significato di alcuni istituti previsti dalla Co-

²⁴ G. TARLI BARBIERI, *Appunti sulle fonti del diritto italiano: parte generale*, cit.

²⁵ R. CHIEPPA, «Prassi» interpretative di norme nel diritto pubblico, in *Dir. e soc.*, 2, 2016, 163 ss.

²⁶ Per la nozione minimale di prassi v. G.U. RESCIGNO, *Consuetudine costituzionale*, in *Diritto on line*, 2015, www.treccani.it/enciclopedia/consuetudine-costituzionale. È interessante notare che gli studiosi della argomentazione giuridica riconducono il comportamento regolare (da cui deriva la prassi) contrapposto alla regola a quella «capacità di imitazione» e alla «funzione di inerzia» che è insita nell'uomo per denotare la continuità e la regolarità di una azione. Cfr. C. PERELMAN, L. OLBRECHTS-TYTECA, *Trattato dell'argomentazione: la nuova retorica*, I ed. Einaudi, Torino, 1966, 383.

²⁷ È questo soprattutto quanto fatto da M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, cit.

²⁸ Su questo valore della prassi nel diritto costituzionale v. A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, Bononia University Press, Bologna, 2008, 9.

²⁹ F. PIGA, *Prassi amministrativa*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 844. Di recente sul punto v. il già citato lavoro di R. CHIEPPA, «Prassi» interpretative di norme nel diritto pubblico, cit. e il meno recente di L. BENVENUTI, *Prassi e consuetudine nell'ordinamento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2, 2009, 227 ss.

³⁰ Nota è l'argomentazione della sentenza n. 7/1996 sulla sfiducia a un singolo ministro, la sentenza n. 360/1996 sulla reiterazione dei decreti-legge, la sentenza n. 88/2012 sui reati ministeriali,

stituzione³¹. Un valore particolarissimo assume la prassi pure nel diritto internazionale³².

Nell'ambito del diritto amministrativo si trova una definizione minima di prassi, intendendola come un comportamento regolare di un organo o di un ufficio pubblico con atti di rilevanza giuridica che hanno valore di reale esperienza e, a volte, di precedente (un mix di esperienza fattuale di interpretazione e di attuazione con conseguenze giuridiche)³³. Non si tratta, perciò, di un comportamento che esprime una volontà, come accade per gli atti e per i negozi giuridici, ma del mero ripetersi, in modo generalmente costante, di un comportamento in un dato ambiente³⁴.

Dal punto di vista delle fonti del diritto, la prassi assume un valore particolare rispetto ad altre forme di ripetizione nel tempo di comportamenti. Le prassi, infatti, si distinguono dalle consuetudini e dalle convenzioni costituzionali (che in termini molto generali hanno natura di fonti produttrici del diritto o integrative dello stesso)³⁵. Esse sono una mera interpretazione e attuazione (anche in funzione di completamento) di norme già esistenti³⁶, attraverso un comportamento

la sentenza n. 238/2014 sui crimini di guerra. Per un complessivo elenco e commento di queste pronunce si v. M. MIDIRI, *Prassi e consuetudine nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 4, 2007, 583 ss.; P. CARNEVALE, *A Corte ... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale. Atti del XXIX Convegno annuale. Catanzaro, 16-18 ottobre 2014*, a cura di AA.VV., Jovene, Napoli, 2015, 75 ss.; M. D'AMICO, *Prassi, convenzioni e consuetudini nella giurisprudenza costituzionale*, ivi, 235 ss.

³¹ Molto interessante a questo proposito la notazione che compie S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, cit., 855-856 in merito al fatto che la prassi sui rinvii fu considerata come integrante la natura stessa di tale istituto.

³² V. a tal proposito P. DE SENA, *Prassi, consuetudine e principi nel campo dei diritti dell'uomo. Riflessioni internazionalistiche*, in *Ragion pratica*, 2014, 511 ss.

³³ F. PIGA, *Prassi amministrativa*, cit., 843 ricorda che «la prassi esplica tutta la sua rilevanza nelle sedi applicative del diritto, talvolta come fatto di apparente attuazione della volontà della legge, più spesso come complesso di comportamenti e di atti rappresentativi non tanto di un modo di essere, quanto di operare del comando normativo, con l'effetto di vincolare la condotta di coloro i quali sono chiamati a partecipare ad attività organizzate, disciplinate e dirette secondo norme di diritto pubblico».

³⁴ F. PIGA, *Prassi amministrativa*, cit.

³⁵ La letteratura sul punto è sconfinata. Si v. in particolare N. BOBBIO, *Consuetudine (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, IX, Giuffrè, Milano, 1961, 426 ss.; C. ESPOSITO, *Consuetudine*, in *Enc. dir.*, IX, Giuffrè, Milano, 1961, 473 ss.; C. ESPOSITO, *La Consuetudine costituzionale*, in *Scritti in onore di Emilio Betti*, Giuffrè, Milano, 1962; G. ZAGREBELSKY, *Convenzioni costituzionali*, in *Enc. giur.*, IX, Treccani, Roma, 1988; G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1970; A. SIMONCINI, *Alcune considerazioni su consuetudini e convenzioni costituzionali come parametro del giudizio della Corte*, in *Il parametro nel giudizio di costituzionalità delle leggi*, a cura di G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE, Giappichelli, Torino, 2000, 581 ss.

³⁶ Sul delicato rapporto tra interpretazione e attuazione si v. F. MODUGNO, *Interpretazione giuridica*, cit., 318-319.

ripetuto mediante emissione di atti puntuali nella maggior parte dei casi inseriti in un procedimento o in un processo. La prassi emerge attraverso la produzione regolare dell'atto (con i precedenti) come «una *concreta e regolare* modalità di attuazione³⁷». Ovviamente nulla esclude, secondo l'insegnamento costante, che una prassi possa trasformarsi e assumere il valore di consuetudine costituzionale, quando la regolarità del comportamento si stabilizzi, assumendo anche le caratteristiche proprie di carattere soggettivo e di vera e piena "doverosità giuridica".

Da un punto di vista metodologico lo studio delle fonti del diritto ha bisogno della prassi. Perciò, vale la pena in determinate circostanze e a determinati fini partire da essa per conoscere il mondo delle fonti. Vi è infatti una ragione di "sistema"³⁸ e una ragione "fattuale"³⁹ che attiene alla attuazione stessa della Costituzione.

Occorre, dunque, studiare questi comportamenti non per riferirsi alle condotte storicamente poste in essere da tali soggetti, ma quali veri e propri "modelli di comportamento" – per usare un'espressione di Livio Paladin⁴⁰ – rispetto ai quali verificare se vi sia o meno violazione delle previsioni gerarchicamente sovraordinate⁴¹.

Il tema della prassi acquisisce, dunque, un valore particolare nella ricostruzione delle attività del circuito dell'indirizzo politico. Nel diritto costituzionale si pone non solo un problema rispetto alle regole da applicare, ma anche ai già ricordati modelli di comportamento che si pongono in essere e alla loro corrispondenza con il dato normativo⁴².

³⁷ Cfr. R. CHIEPPA, "Prassi" interpretative di norme nel diritto pubblico, cit., 168 che ricorda anche, attraverso un esempio, che «nessuna rilevanza può essere data ad una prassi, quando sia, in qualsiasi modo, contestata o rifiutata di concreta esecuzione, così come in ogni caso di ripetizione di comportamento, ed anzi questa contestazione viene a bloccare alla radice il sorgere della stessa prassi».

³⁸ Le fonti «in sé considerate, sono meccanismi atti a produrre norme giuridiche ma guardate nel loro insieme e nelle relazioni con le istituzioni, rappresentano un'efficacissima cartina di tornasole della qualità della forma di governo e della forma di stato che caratterizza un dato ordinamento giuridico». Cfr. A. SIMONCINI, *Dalla prassi in materia di fonti nuove gravi "torsioni" della forma di governo e della forma di stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2011, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.

³⁹ Anche in questo settore occorre fare attenzione alla effettiva attuazione della Costituzione e, dunque, alla ripetizione di quei comportamenti costanti che vengono posti in essere da coloro che hanno il compito precipuo di concretizzazione delle previsioni costituzionali sulla produzione del diritto. Efficaci ed esemplificative di quanto si sta dicendo sono le parole di G. VERDE, *Quali materiali giuridici dobbiamo utilizzare per lo studio della forma di governo?*, in *Diritto e Questioni pubbliche*, 11, 2011.

⁴⁰ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 386.

⁴¹ In questo senso v. M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, cit., 307 ss.

⁴² Per una ricca descrizione di questo aspetto con riguardo specifico allo studio della prassi v. A. BARBERA, *Le epifanie del «fatto» nel diritto costituzionale*, in *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale. Atti del XXIX Convegno annuale. Catanzaro, 16-18 ottobre 2014*, a cura di AA.VV., Jovene, Napoli, 2015, 257 ss.

All'interno di questo discorso, si profila poi una questione finale, della quale qui si potrà solo accennare, ma che incide sulla ricostruzione del mestiere giuridico, e che possiamo così sintetizzare: quale è l'immagine del Parlamento e del Governo (ma la stessa cosa potrebbe essere detta per gli altri organi) a cui l'interprete della Costituzione deve fare riferimento nella ricostruzione delle prassi? Quella mutevole che ogni legislatura contrappone alla precedente, con maggioranze e problemi diversi, ovvero quella di organi politici che hanno caratteristiche e finalità, tutto sommato, permanenti e quindi giuridicamente identificabili? Queste domande, che lasceremo necessariamente aperte, segnano un percorso in cui si può cercare una sintesi tra i compiti dello storico e del politico (che contrappongono periodo a periodo e ne evidenziano le particolarità) e quelli dello studioso del diritto, a cui spetta piuttosto individuare le costanti, nei comportamenti dei soggetti politici, al fine di integrare «il dato letterale con i risultati della prassi, ovvero, laddove tale integrazione sia impossibile, per sottolineare l'incolmabile scarto ormai prodottosi tra il disegno costituzionale e la realtà quotidiana⁴³».

4. LA “CONTAMINAZIONE” DEL DIRITTO COSTITUZIONALE CON LE ALTRE SCIENZE SOCIALI

Conviene spendere a questo punto alcune parole su un problema generale che incontra chi per indagare le prassi effettive delle fonti si trovi a maneggiare dati e informazioni che provengono da settori diversi dal diritto. Come si potrà notare, molti studi e i relativi dati che verranno qui usati sono tratti dalle elaborazioni compiute da studiosi di altre discipline, principalmente gli scienziati politici, i sociologi e gli esperti della scienza dell'amministrazione. Diversamente, per i dati più recenti faremo uso degli studi dei “pratici” del diritto parlamentare che vengono pubblicati a cadenza periodica su diverse fonti di informazione sulla vita delle Camere (come l'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati).

L'uso di questi dati per esami giuridici è oggi una cosa normale. Nella sua attività di studio e di analisi del diritto il giurista è chiamato spesso a esplorare e conoscere dati che giuridici non sono o, viceversa, a trattare il diritto da una prospettiva che non è propriamente giuridica⁴⁴.

⁴³ A. PACE, *Art. 82*, in *Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca. La formazione delle leggi. Art. 72-86*, II, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1979, 304-305.

⁴⁴ Il valore di altre scienze per il metodo giuridico si collega pure al fatto che sarebbe sciocco, oltre che anacronistico, pensare al diritto come una scienza autosufficiente che si rifà a una metodologia che non si evolve mai e che rimane ferma. Su questi aspetti sia consentito il rinvio a E. LONGO, *Beyond the Power of Constraint: The Contribution of Cognitive Sciences to Law-Making*, in *La Contrainte en Droit*, a cura di E. CALZOLAIO, P. SERRAND, Lit, Zürich, 2017.

Questo vale in particolar modo per i costituzionalisti, i quali si sono trovati di fronte alla necessità di partire dall'analisi quantitativa per comprendere l'oggetto dei loro studi, ovvero a interessarsi di fenomeni organizzativi o al tema della effettività⁴⁵. È accaduto per gli studi sul Parlamento repubblicano delle prime legislature⁴⁶, accade a coloro che studiano la forma di governo italiana⁴⁷ e a chi si occupa delle fonti del diritto⁴⁸. Come è stato ricordato da Sergio Bartole alcuni anni fa «lo studio del diritto costituzionale non è concepibile (...) senza una larga disponibilità di informazioni sui concreti contenuti politici delle scelte fatte dagli attori costituzionali, e senza una chiara visione degli atteggiamenti che questi tengono in fatto nelle loro relazioni reciproche⁴⁹».

Nella costruzione di un percorso di ricerca diviene, dunque, assolutamente importante che la raccolta di materiale destinato a sorreggere la conoscenza dei fenomeni sotto osservazione si affidi anche all'esame di evidenze fattuali che

⁴⁵ La distinzione tra diritto costituzionale e amministrativo non è così netta quanto sembra, come giustamente fa notare S. CASSESE, *Le droit puissant et unique de la société. Paradossi del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2009, 881 ss.

⁴⁶ Mi riferisco alla ricerca sul Parlamento italiano (1946-1963) condotta da Giovanni Sartori e pubblicata nel volume G. SARTORI, S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI (a cura di), *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1963, alla quale questo scritto si riferirà più volte in seguito.

⁴⁷ Anche in questo caso è grazie a una feconda contaminazione con indagini per lo più politologiche sui partiti che sono stati raggiunti i maggiori risultati in termini di analisi. Cinque esempi valgono su tutti a testimoniare quanto si sta affermando: la nota voce di L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 634 ss. e il saggio di M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, cit., 214 ss. per quanto riguarda le forme di governo; gli studi di F. CAZZOLA, G. PRIULLA, A. PREDIERI, J. DE MAURO (a cura di), *Il decreto legge fra governo e parlamento*, Giuffrè, Milano, 1975 e A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, per quanto riguarda lo studio del Parlamento e del Governo; lo studio di A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985, per quanto riguarda la presidenza della Repubblica. Questa letteratura ebbe il merito di superare i limiti di una indagine puramente istituzionale e di avvicinarsi, attraverso una prospettiva riccamente multidisciplinare, agli interessi e ai temi della scienza politica. In proposito v. S. PASSIGLI, *Crisi o centralità del Parlamento?*, in *Città & Regione*, 4, 1980, 5-6. In proposito vedi anche la ricostruzione compiuta da S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Giuffrè, Milano, 1993, 153 ss.

⁴⁸ Penso ad esempio ai lavori del Servizio studi della Camera a partire dal 1999 o agli studi dell'Osservatorio sulle fonti a partire dal 1996. Per il primo v. le considerazioni di V. DI PORTO, *Il campo e il metodo dell'indagine*, in *Politica della legislazione oltre la crisi*, a cura di L. DUILIO, Il Mulino, Bologna, 2013, mentre per il secondo si v. A. SIMONCINI, *Editoriale: 1998-2008: la fine della legge?*, cit.

⁴⁹ E c'è una notazione successiva che l'autore fa e che vale la pena ancora di più di sottolineare per la sua importanza ai fini della costruzione di un percorso metodologico: «anche se molto spesso le vicende cui si ha riguardo sono vicine nel tempo, l'osservatore non può non procedere al riguardo con metodo storiografico cercando di ricostruire gli eventi in tutta la loro complessità ed evitando di cadere nella trappola di sensazioni superficiali». Cfr. S. BARTOLE, *Norme di correttezza ed indirizzo politico*, in *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, a cura di G. MOR, S. NINATTI, Q. CAMERLENGO, G.E. VIGEVANI, Giuffrè, Milano, 1999, 16.

non sono propriamente oggetto dell'analisi del giurista. Questo modo di procedere risponde alla necessità che la formazione di un giudizio su eventi che hanno carattere di continuità, ripetitività e di approssimazione, come accade d'altronde per le fonti, non si svolga solo attraverso la elaborazione, in via di astrazione, di un idealtipo *weberiano* che valga come un esperimento intellettuale in vista di successive analisi. È necessario, invece, studiare le fonti da un punto di vista giuridico combinando i due aspetti: una iniziale generale conoscenza delle regole costituzionali e poi una individuazione delle situazioni concrete e delle funzioni che le fonti svolgono. Lo studio sulle fonti sarà, perciò, frutto di una interpretazione giuridica e di ricostruzioni empiriche. Il giurista assumerà le fonti come evidenze fattuali (dati), e le utilizzerà come termini di raffronto delle alternative ermeneutiche (cioè del politicamente e costituzionalmente possibile) che un dato ordinamento gli offre⁵⁰.

Occorre tenere presente, però, che la contaminazione tra il diritto costituzionale e le altre discipline non è un'operazione semplice⁵¹.

Il tentativo di analizzare i fenomeni costituzionali attingendo ad altre discipline incontra almeno tre grandi rischi. Il *primo* è ricercare nella realtà costituzionale elementi di studio che non sono riconducibili ai concetti della scienza costituzionalistica (per esempio il comportamento dei parlamentari e l'estrazione degli stessi, il ruolo delle élites, il comportamento elettorale dei partiti, l'ingegneria costituzionale, il rendimento di governo o la performance politica in generale, ecc.). Il *secondo* rischio è quello che Bartole ha sinteticamente definito come l'"estrapolazione del contingente"⁵², ovverosia l'errore che i giuristi possono fare quando tendono a generalizzare sulla base di casi singoli o di dati che non hanno "calcolato" essi stessi, e che spesso tendono a sopravvalutare⁵³. Il *terzo* rischio è di ordine metodologico: non vi è da escludere che mutuando termi-

⁵⁰ A questo proposito è molto interessante la ricostruzione sul metodo nel diritto pubblico e nel diritto costituzionale che compie C. DI COSTANZO, *La "liminalità" epistemologica della scienza italiana del diritto pubblico*, cit., 155-156 ricordando le teorie dei costituzionalisti "non-orlandiani" vissuti a cavallo tra l'Ottocento e il novecento. È esemplificativo il pensiero di Miceli riportato dall'autrice, secondo il quale «il diritto costituzionale è il meno giuridico di tutti i diritti, sia per la quantità degli elementi non giuridici, che in vario senso influenzano, sia per l'indole propria dei suoi rapporti e delle sue norme». Un dibattito che non si è fermato a quel periodo ma ha avuto un suo fervore almeno fino agli anni cinquanta. Per tali aspetti v. *funditus* P. COSTA, *La giuspubblicistica dell'Italia unita: il paradigma disciplinare*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. SCHIAVONE, Laterza, Bari-Roma, 1990, 89 ss.

⁵¹ In proposito è molto utile la ricostruzione svolta da A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2006, 93 ss.

⁵² S. BARTOLE, *Scienza politica e diritto: commento*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1, 1991, 131.

⁵³ Forse è in questo senso che si può apprezzare la critica svolta da M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Giuffrè, Milano, 2010, 539 ss. alla inclusione dell'assetto dei partiti all'interno della nozione di "forma di governo".

nologie e dati prodotti dalle indagini politologiche, si mutuino in realtà concetti e si facciano proprie analisi senza gli strumenti adatti per maneggiarle e senza le conoscenze adeguate per comprendere, dalla parte del diritto, quale tipo di sforzo cognitivo quegli stessi dati richiedano (per esempio l'uso delle medie nel calcolo del numero delle fonti approvate, il calcolo degli articoli, dei commi, delle pagine delle Gazzette ufficiali, intesi come strumenti che esprimono la capacità di una istituzione di produrre atti o altrimenti di una normativa di scarsa qualità).

Vi è però un elemento da tenere in considerazione, che crediamo debba essere valorizzato nell'ottica che qui assumiamo: il rinnovato interesse per la prassi deriva dal peso sui pubblicisti della preoccupazione di andare oltre il dato formale per cogliere l'effettiva sostanza delle cose (il dato storico)⁵⁴.

È questa preoccupazione che ha consigliato, e può ancora oggi consigliare, di muovere uno studio dall'esame della prassi, nella consapevolezza che quando si tratta di dare risposte alle trasformazioni in atto sul piano costituzionale occorre guardare insieme – come si è detto – all'atto pratico e al suo corrispondente *idealtipo*, confrontandoli e mettendoli in paragone reciproco⁵⁵.

Questa notazione consente di svolgerne una ulteriore ad essa collegata. Il tema del funzionamento effettivo delle istituzioni, cioè della realtà effettiva al di là del dato puramente normativo, non può arrivare a dare per legittimo e conforme a Costituzione tutto ciò che è reale e che di fatto si afferma come effettivo⁵⁶. Esiste sempre uno iato tra comportamento legittimo e comportamento illegittimo, tra atto lecito e illecito, tra prassi costituzionale e incostituzionale. E questo lo studioso del diritto costituzionale non può dimenticarlo, perché la prassi non può arrivare mai al punto da far ritenere il dettato costituzionale come un guscio vuoto o, peggio, come una pagina bianca su cui si può scrivere qualsiasi cosa.

Cosa accade però quando la prassi stride con la lettera della Costituzione? È qui che si gioca una partita decisiva tra testo e fatto, tra la norma e la vita che

⁵⁴ Di recente questa preoccupazione metodologica è stata espressa soprattutto in merito allo studio delle dinamiche parlamentari: v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2009, 333 e C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. LUPO, Il Mulino, Bologna, 2013, 119 ss.

⁵⁵ Nel diritto costituzionale, a differenza degli altri settori del diritto, il problema della prassi tende addirittura ad amplificarsi. Cfr. P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Cedam, Padova, 2005, 36. Questo aspetto viene accentuato nel momento attuale attraverso il fenomeno della "globalizzazione giuridica". Su tali aspetti v. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, II rist., Laterza, Roma-Bari, 2002.

⁵⁶ Per questi aspetti v. C. SARZANA, *Osservazioni in tema di disapplicazione delle leggi*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1, 1976; S. BARTOLE, *Sul diritto costituzionale e la scienza politica: confronti, ipotesi e prospettive*, in *Il Politico*, 1, 1986; M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi «integrativi e correttivi»*, in *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, a cura di A. BARDUSCO, F. PIZZETTI, Giuffrè, Milano, 1998.

essa presuppone ed esprime; una partita in cui occorre anzitutto conoscere i fenomeni e capirne la ragione, e in cui occorre addirittura arrivare fino a comprendere quanto la vita istituzionale si sia allontanata dal modello costituzionale, senza che chi dovesse garantire l'osservanza e il rispetto delle regole abbia potuto fare nulla⁵⁷.

Pertanto, uno studio che contamina il diritto costituzionale (non si vuole usare la parola "interdisciplinare" quasi per circospezione verso tale approccio) con gli studi condotti nelle altre branche delle scienze sociali è quanto mai essenziale per consentire di comprendere adeguatamente le ragioni per le quali «certe prassi o un dato diritto vivente si siano di fatto affermati, a preferenza (apparentemente) di altre e diverse prassi o interpretazioni del diritto scritto, che pure la formulazione di questo avrebbe consentito, e che, invece, gli operatori costituzionali nella loro discrezionalità, e proprio nell'ambito della latitudine che quel diritto scritto consente, hanno ritenuto di preferire e di fare proprie⁵⁸».

5. LO STUDIO DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA REPUBBLICANA E LE PERIODIZZAZIONI

Al termine di questo esame sui metodi per analizzare la legislazione conviene specificare che lo studio condotto servirà a evidenziare i fenomeni di precarizzazione lungo tutta la storia repubblicana. Per agevolare l'analisi, questo ampio periodo è stato diviso in tre parti: dalla I alla V legislatura (dal 1948 al 1972); dalla VI alla X legislatura (dal 1972 al 1992); infine il periodo che copre le legislature dalla XI alla XVII (dal 1992 al 2017).

La scelta di proporre una divisione in tre parti di quasi settanta anni di vita repubblicana risponde essenzialmente a esigenze scientifiche. Tale periodizzazione non coincide con i decenni, o i loro multipli, con i quali può essere diviso in grandezze omogenee il tempo⁵⁹.

⁵⁷ Per questa notazione v. M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, cit., 308 ss.

⁵⁸ Cfr. S. BARTOLE, *Scienza politica e diritto: commento*, cit., 134.

⁵⁹ D'altronde, difficilmente i fatti possono essere costretti all'interno degli anni che segnano l'inizio o la fine di un decennio. Periodizzare, inoltre, non rappresenta un esercizio di erudizione o un mero modo per frammentare fenomeni complessi. È la prima operazione del percorso ermeneutico che caratterizza un lavoro con una base storiografica, e che consiste nello stabilire dei punti di osservazione per un fatto o un fenomeno. Si tratta in buona sostanza di scegliere le rilevanze di fondo che si ritiene caratterizzino un determinato arco cronologico e dare un ordine al tumultuoso accavallarsi degli avvenimenti facendo lievitare una proposta interpretativa. Quello di periodizzare resta in ogni caso uno dei più insidiosi problemi storiografici, come rilevano gli storici e gli stessi costituzionalisti. A tale proposito v. L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2008, 36 ss., il quale affronta alcune questioni di metodo e di contaminazione tra gli studi storici e costi-

Come ogni periodizzazione anche quella che qui proponiamo è relativa⁶⁰ e non può essere estesa a tutti gli aspetti della vita politica, economica e sociale italiana del secondo dopoguerra; essa è tuttavia utile allo scopo di analizzare l'evolversi dell'attività legislativa del Parlamento e del Governo.

La periodizzazione, infatti, è necessaria per la presenza di elementi differenziali che sopravvivono all'interno e all'esterno del circuito della decisione politica e per la necessità di saldare, in un *continuum* sincronico, problematiche in genere frammentate nelle analisi tradizionali⁶¹.

La divisione in tre grandi periodi è stata fatta con un duplice criterio di selezione. Si sono individuati alcuni elementi della vita politica e parlamentare che avrebbero potuto dare una omogeneità al nostro discorso e se ne sono esclusi altri che avrebbero frazionato troppo l'analisi: per esempio i governi, le legislature o le coalizioni che si erano formate durante questi anni (centrismo, centro-destra, centro-sinistra, ecc.).

La scelta è andata, quindi, per l'individuazione di tre grandi periodi selezionati sulla base della raccolta dei dati sulla legislazione per ogni legislatura.

Il *primo* periodo va dal 1948 al 1972 e copre le prime cinque legislature. La scelta di inserire in questo periodo anche la V legislatura (1968-1972) richiede una piccola spiegazione. Sarebbe stato più corretto, come d'altronde è stato fatto da altri autori, selezionare solo le prime quattro legislature, le quali contenevano numerosi elementi di omogeneità tra di esse: la durata completa, la tensione parlamentare prima al congelamento e poi allo scongelamento della Costituzione, il fatto che nel 1968 inizia un periodo di grandi stravolgimenti sociali ed economici che cambiano moltissimo il rapporto tra la politica e la società. La decisione di tenere invece dentro l'esame del primo periodo anche la V legislatura deriva dalla necessità di osservare il momento di "passaggio" legislativo tra i primi venti anni della storia repubblicana e il successivo periodo. Durante la V legislatura si chiude un ciclo della vita parlamentare con l'approvazione nel 1971 dei nuovi regolamenti e inoltre si avvia una formula politica che

tuzionalistici che sembrano molto interessanti ai nostri fini. Uno degli aspetti che ci sembra più rilevante è che la selezione dei fatti e dei dati, di cui la storia costituzionale è destinata a comporsi, spetta ai costituzionalisti; il che ovviamente non esclude l'opportunità che in quella sede «i giuristi mantengano strettissimi rapporti con gli storici e con i politologi, sottoponendosi al loro vaglio in tutti i settori che vedano concorrere le rispettive discipline».

⁶⁰ Ad esempio lo stesso arco storico che ci accingiamo ad analizzare è diviso in periodi molto differenti da chi ha analizzato il tema delle trasformazioni (cfr. M. DOGLIANI, *La grande trasformazione*, in *L'Italia dopo il 1961. La grande trasformazione*, a cura di S. SCAMUZZI, M. DOGLIANI, Il Mulino, Bologna, 2015, 18 ss.) o da chi ha analizzato la storia costituzionale (F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica: profilo e documenti (1948-1992)*, Nis, Roma, 1993, 47 ss. con riguardo specifico alle scelte circa i periodi da analizzare).

⁶¹ Per un altro tipo di periodizzazione concernente il ruolo del Governo e delle alleanze politiche che sostenevano i governi v. P. CALANDRA, *I governi della Repubblica: vicende, formule, regole*, Il Mulino, Bologna, 1996.

tenta di tenere il PCI dentro l'arco delle forze che governano, e non solo nella maggioranza che vota le leggi⁶².

Il *secondo* periodo, che tocca le legislature dalla VI alla XII e copre un lungo arco temporale dal 1972 al 1992, è anche esso omogeneo solo per alcuni aspetti. L'elemento più qualificante di tale lungo periodo è sicuramente la profonda crisi sociale e istituzionale che in quegli anni si sviluppa nel nostro Paese; una crisi i cui effetti si vedono nella durata delle legislature: tutte tranne la X si chiudono anzitempo. Inoltre, dalla metà degli anni '70 non si discute più di attuare la Costituzione ma di riformarla profondamente, per rendere la forma di governo più servente la necessità di governare, anziché solo quella di rappresentare⁶³. Un periodo in cui si alternano diverse formule politiche e si consuma il tramonto della formula elettorale proporzionale introdotta nel 1948.

Il *terzo* periodo è quello contrassegnato dall'adozione di sistemi elettorali tendenzialmente maggioritari e da vari tentativi di modifica della Costituzione. Un periodo con alcuni aspetti di omogeneità politica e istituzionale: un sistema elettorale profondamente cambiato, che coniuga, pur con formule elettorali diverse, forti dosi di maggioritario con garanzie di rappresentanza proporzionale dei diversi partiti; governi formati da coalizioni create prima delle elezioni e una tendenza a chiudere le legislature nei cinque anni canonici, salvo una eccezione. Un periodo governato da una forte instabilità politica che ha visto alternarsi al governo numerose formule politiche e la comparsa anche in Italia di forze politiche di matrice populista.

Un riferimento per chiudere sul punto alla struttura che verrà usata per narrare gli sviluppi della legislazione. L'analisi della precarietà legislativa che viene presentata vuole dare un quadro complessivo e macroscopico di dinamiche molto complesse, ma ha tutti i limiti delle sintesi. Pertanto, al fine di garantire la ricchezza dell'analisi, si è scelto di indagare tre aspetti della prassi sulla produzione legislativa nel tempo: la quantità complessiva delle leggi e degli atti aventi forza di legge prodotti e l'iniziativa legislativa; le sedi e i metodi di approvazione; le interazioni tra i soggetti del circuito della decisione politica (Governo-maggioranza-opposizione). Questi aspetti saranno trattati singolarmente per ciascun periodo. A essi, poi, si aggiungono questioni specifiche che emergono in ciascun periodo piuttosto che in altri: come, per esempio, il fenomeno delle c.d. "leggi-ne" o quello della reiterazione e le trasformazioni della procedura di conversione o, ancora, il massiccio uso delle deleghe legislative.

⁶² Cfr. E. CHELI, *La vera crisi del parlamento italiano*, in *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978, 100-101. Sull'apporto del PCI alle maggioranze governative e legislative si dirà più avanti a commento dei dati sull'output legislativo.

⁶³ Su tale "movimento costituzionale" si è soffermato da ultimo E. CHELI, *Nata per unire*, cit., 15 ss.

PARTE II
LA PRECARIZZAZIONE
DELLA LEGISLAZIONE:
UN PERCORSO ATTRAVERSO
LE LEGISLATURE REPUBBLICANE

CAPITOLO I

DALLA I ALLA V LEGISLATURA (1948-1972): LE “LEGGI PROVVEDIMENTO”

SOMMARIO: 1. 1948-1972: un lungo periodo in tre fasi. – 2. Un'alluvione di leggi e pochi decreti-legge. – 3. La proliferazione di iniziative legislative parlamentari. – 4. I tempi di approvazione delle leggi: l'avvio della prassi della co-legislazione. – 5. Le leggi si fanno in commissione. – 6. Una legislazione disorganica e frammentaria: il fenomeno delle “leggine”. – 7. Le dinamiche consociative tra maggioranza e opposizione nella approvazione delle leggi. – 8. Le disfunzioni nell'attuazione programmatica e nel coordinamento legislativo. – 9. Il tentativo di risolvere le disfunzioni della legislazione attraverso la modifica dei regolamenti parlamentari.

1. 1948-1972: UN LUNGO PERIODO IN TRE FASI

L'*iper*-produzione di leggi è un fenomeno che appare già nelle prime legislature repubblicane¹. È per questo che occorre partire dalla prima legislatura per comprendere a pieno la situazione attuale.

In questa parte del lavoro analizzeremo le prime cinque legislature: un arco temporale di ventiquattro anni. Studieremo i numeri, la tipologia, il contenuto delle leggi approvate cercando poi di risalire dal sistema delle fonti al rapporto Governo-Parlamento e alle relazioni tra maggioranza e opposizione.

La storia italiana dal 1948 al 1972 è contrassegnata da almeno tre diverse “fasi” legislative. La prima è quella che copre la I legislatura, dal 1948 al 1953. Un arco di tempo contrassegnato dal “centrismo degasperiano” e qualificato, anche dal punto di vista legislativo, da un ruolo incisivo e fortemente attivo del Governo², che si delinea quasi come un “comitato direttivo” della maggioranza

¹ Già nei primi anni di attività del Parlamento repubblicano si levarono voci contro questo stato di cose. V. tra gli altri gli articoli di L. STURZO, *La macchina legislativa*, cit., 6 ss.; R. LUCIFREDI, *Inflazione legislativa o caos nella legislazione*, cit., 15 ss.

² In proposito v. A. SIMONCINI, V. BONCINELLI, *La produzione legislativa*, in *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, a cura di U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI, Carocci, Roma, 2004, 154 ss.

parlamentare³. Questi anni vedono il Governo come *dominus* dell'attività parlamentare e il presidente del Consiglio che opera quasi come un "premier" inglese⁴. Nella storiografia repubblicana la prima legislatura e il centrismo degasperiano vengono considerati come il tentativo di limitare la centralità del Parlamento e il primato dei partiti nella società attraverso il congelamento dell'attuazione costituzionale e la proposta di un candidato alla "premiership" che fosse anche leader della forza politica di maggioranza relativa⁵. Un tentativo che, come noto, si esaurì proprio nel 1953 con il declino di De Gasperi e il fallimento della proposta di correggere in senso maggioritario la legge elettorale⁶.

La seconda fase copre un arco di tempo piuttosto esteso, dal 1953 al 1968. L'onda lunga del periodo degasperiano portò – all'interno del meccanismo partitico della "*conventio ad excludendum*"⁷ – a una graduale attuazione costituzionale e alla affermazione della "centralità" del Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi⁸. In questo periodo si sviluppò una diversa formula di

³ Su questi temi v. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, II ed., Giapichelli, Torino, 2017; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 81 ss.

⁴ Nella storia italiana è opportuno distinguere tra «un periodo 1948-1953 (o di parlamentarismo all'inglese secondo la nota descrizione di G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Vallecchi, Firenze, 1968, 500 ss.; una tesi che peraltro è stata più volte messa in discussione, come fa notare N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in *Giorn. stor. cost.*, 2, 2008, 117 ss.) nel quale la *leadership* degasperiana risultava assai simile a quella accettata nel sistema britannico; e un periodo successivo nel quale il funzionamento delle istituzioni politiche si sarebbe avvicinato sempre di più ai moduli della Quarta Repubblica francese. Ma è chiaro che rispetto al periodo 1943-1953 quello successivo assai più lungo fa figura di regola in confronto all'eccezione e, soprattutto, riesce impossibile limitare l'instabilità governativa a fasi transitorie, di passaggio tra un tipo di coalizione ed un tipo diverso». Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 657. In dottrina v. pure E. ROTELLI, *La prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlame*, in *Quad. cost.*, 1, 1981, 87 ss.

⁵ Sul punto v. M. MORISI, *Le leggi del consenso: partiti e interessi nei primi parlamenti della Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1992, 34-35. L'autore sottolinea oltre a questo aspetto anche un'altra caratteristica del periodo degasperiano che risulterà molto importante negli anni a venire: in quegli anni si sviluppano – secondo Morisi – «i tratti e gli elementi essenziali di quell'ambiente politico-istituzionale policentrico che il modello costituzionale del sottosistema governo/parlamento già auspicava»; un modello che quindi era più "permissivo" che "operativo", vale a dire «era orientato a registrare la realtà delle forze politiche più che a intervenire su di essa modificandola» (come rileva M. COTTA, *Il parlamento nel sistema politico italiano: mutamenti istituzionali e cicli politici*, in *Quad. cost.*, 2, 1991, 208).

⁶ In proposito C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 98 ss.; C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giapichelli, Torino, 2007, 35 ss.

⁷ La formula è stata come noto coniata da L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 640. Con riguardo alle scelte della *conventio* e le ragioni storiche che portarono a questo (anzitutto la scelta atlantica ed europeista) v. F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica: profilo e documenti (1948-1992)*, cit., 57 ss.

⁸ Si trattò di un processo lento che presupponeva una certa giurisprudenza parlamentare, volta a parificare, sul piano procedurale, l'iniziativa parlamentare a quella governativa. In proposito P. SCOPPOLA, *Parlamento e governo da De Gasperi a Moro*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia, Annali*, XVII,

governo che mirava alla integrazione tra le forze politiche e sociali al fine di dare attuazione alla Costituzione⁹.

La terza fase si aprì nel 1968 e si chiuse velocemente nel 1972. La V legislatura è la prima che terminò anticipatamente. Il peso dei numerosi cambiamenti sia politico-sociali sia istituzionali, comuni in quell'epoca alle maggiori democrazie occidentali, proiettarono in Italia i loro effetti destabilizzanti su una struttura politico-istituzionale di cui già da tempo si denunciavano i problemi di inefficienza operativa e di scarsa funzionalità democratica¹⁰.

Sono anni molto intensi anche dal punto di vista legislativo, basti ricordare che vennero approvati la legge sul *referendum* abrogativo, lo Statuto dei lavoratori, la legge sul divorzio, furono modificati i regolamenti parlamentari e, soprattutto, vennero avviate le Regioni a statuto ordinario; tutti provvedimenti che videro un coinvolgimento decisivo delle minoranze nella fase di approvazione legislativa in Parlamento¹¹, ma che non seppero innescare veri processi riformatori capaci di modernizzare completamente il Paese¹².

2. UN'ALLUVIONE DI LEGGI E POCHI DECRETI-LEGGE

Nelle prime cinque legislature è palese la maggiore approvazione di leggi rispetto ai provvedimenti legislativi del Governo. Il Parlamento di questi anni produce moltissime leggi ordinarie. La media mensile delle leggi approvate nelle prime cinque legislature è di circa una al giorno¹³. Vengono approvate:

Einaudi, Torino, 2001, 361 ss.; F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica: profilo e documenti (1948-1992)*, cit., 50 ss.

⁹ Si tratta della c.d. formula del “centro-sinistra” avviatasi con l'integrazione del PSI nell'area di governo. Su questo punto v. P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, nuova ed., Il Mulino, Bologna, 1997, 358.

¹⁰ Su tali aspetti v. la ricostruzione compiuta da G.G. FLORIDIA, *Il dibattito sulle istituzioni (1948-1975)*, in *Dir. e soc.*, 3, 1978, 300 ss. e poi dallo stesso autore in G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quad. cost.*, 2, 1991, 227 ss. Da un punto di vista storico v. F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica: profilo e documenti (1948-1992)*, cit., 87 ss.

¹¹ Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1975, 91 ss.; F. CAZZOLA, *Governo e opposizione nel Parlamento italiano: dal centrismo al centro-sinistra*, Giuffrè, Milano, 1974, 62 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1973, 238 ss.

¹² Per questo giudizio v. quanto riporta G. MELIS, *La legislazione ordinaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2001, 1055.

¹³ È un ritmo che non ha eguali in nessun altro paese del mondo. V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, in *Il Filangieri – Quaderno 2007*, 2007, 182 ss.

2.314 leggi nella I legislatura, 1.895 nella II, 1.786 nella III, 1.768 nella IV, 839 nella V¹⁴.

TABELLA 1. – *Leggi approvate durante il periodo 1948-1972*¹⁵

<i>Legislatura</i>	<i>Anni</i>	<i>Totale leggi</i>	<i>Media mensile</i>	<i>% iniziativa gov. (d.d.l. + d.l.)</i>	<i>% iniziativa parl.</i>
I	1948-1953	2314	37	88,7%	11,3%
II	1953-1958	1895	33	74,6%	25,4%
III	1958-1963	1786	30	73,0%	27,0%
IV	1963-1968	1768	30	66,9%	33,1%
V	1968-1972	839	17	74,5%	25,5%

In ventiquattro anni il Parlamento produce più di 8.000 leggi, a fronte di un numero di decreti-legge che, come si vedrà tra poco, non sfiora neanche le trecento unità.

Un livello così alto di leggi potrebbe apparire come una disfunzione, paragonando il dato con quello degli altri paesi occidentali¹⁶.

In realtà la quantità complessiva delle leggi non scandalizza affatto.

Anzitutto perché il raffronto di questi numeri con il periodo precedente al-

¹⁴ Nella V legislatura sono molte di meno perché si è verificato lo scioglimento anticipato delle Camere (e non c'è stato il «grande galoppo finale» della chiusura di legislatura) come rilevato da A. PREDIERI, *Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano*, cit., 410. Su questo aspetto v. anche L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit.

¹⁵ Per ciascuna legislatura sono state selezionate le leggi promulgate dal primo giorno della legislatura fino alla fine della stessa. Fonte: Normattiva (<http://www.normattiva.it/>).

¹⁶ Il livello di leggi approvate in Italia è un *unicum* che non ha riscontro in nessun altro ordinamento giuridico occidentale dell'epoca. Questo dato spinge a una considerazione in chiave comparata della legislazione nostrana. La quantità di leggi prodotte in Italia non ha riscontro in nessun altro paese. Quasi tutte le analisi sulla legislazione italiana riportano riferimenti al numero complessivo delle leggi approvate dai paesi dell'Europa occidentale, agli Stati Uniti e al Giappone. Cfr. M. BONANNI, *Il governo nel sistema politico italiano (1948-82)*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1983, 5 ss.; R. ROSE, *L'espansione della sfera pubblica*, cit.; J.H. MERRYMAN, D.S. CLARK, L.M. FRIEDMAN, S. CASSESE (a cura di), *Law and social change in mediterranean Europe and Latin America. A handbook of legal and social indicators for comparative study*, Stanford Law School, Stanford (California), 1979; G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare: i partiti nel Parlamento italiano*, Il Mulino, Bologna, 1978; P. ALLUM, *Anatomia di una Repubblica. Potere e istituzioni in Italia*, Feltrinelli, Milano, 1976.

la seconda guerra mondiale¹⁷ dimostra che il livello di produzione normativa negli anni cinquanta e sessanta del secolo scorso è molto più basso delle punte massime toccate dalla produzione legislativa a ridosso degli inizi del secolo (tra il 1910 e il 1930)¹⁸.

Il *trend* della legislazione prodotta negli anni cinquanta e sessanta può essere ascritto sinteticamente all'aumento dei compiti dello Stato in diversi settori e alla responsabilità assunta dalle forze politiche di fronte a una situazione socio-economica disastrosa che chiedeva uno sforzo di ripartenza¹⁹.

Si tratta, quindi, di una spiegazione che deve tenere conto di ragioni sia politiche sia storiche nonché tecniche. Valgono le prime quando si considera che le maggioranze governative del dopoguerra sono tendenzialmente formate da un numero ampio di partiti. Valgono le seconde quando si considera – come si è detto – che in questo momento i compiti dello Stato aumentano considerevolmente²⁰. Valgono le terze quando si tiene in conto che molte delle leggi approvate sono in realtà provvedimenti incrementali o di correzione e di manuten-

¹⁷ Questo discorso vale per molti altri paesi, come dimostrano i dati dell'Unione interparlamentare pubblicati in V. HERMAN, F. MENDEL, *Les parlements dans le monde: recueil de données comparatives*, cit., 567 ss.

¹⁸ Per questi dati v. gli autori citati in precedenza. Per l'Italia si vedano anche i lavori di A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, cit., *passim*; N. PAPALDO, *La produzione legislativa nei 100 anni della unità d'Italia*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1961, 383 ss. Evidentemente il dato riguarda la legislazione primaria nel complesso. Dunque, vanno inseriti nel calcolo della legislazione complessiva anche i decreti-legge che, come è noto, durante il periodo tra le due guerre esplose: su questi temi v. i lavori di: A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, cit., 213 ss.; M. BIGNAMI, *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848-1956)*, Giuffrè, Milano, 1997, *passim*; N. LUPO, *I decreti-legge nel primo dopoguerra, nelle letture dei giudici e dei giuristi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2014, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it. Per la situazione della decretazione d'urgenza nel periodo appena successivo alla prima guerra mondiale v. M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge: saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Nomos*, 2, 2012.

¹⁹ Per i numeri e gli oggetti delle leggi in materia di scuola, agricoltura e gli interventi di ispirazione sociale v. G. MELIS, *La legislazione ordinaria*, cit., 1045-1047 e da M. FERRERA, *Il Welfare State in Italia: sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 1984.

²⁰ Lo Stato ha un ruolo decisivo nella attività economica, è imprenditore su larga scala, interviene con numerose misure sociali in continuità con la legislazione immediatamente successiva al periodo bellico. Si veda a questo proposito quanto riporta G. MELIS, *La legislazione ordinaria*, cit., 1043 ss. L'autore coglie anche l'occasione per rivedere il giudizio sulla prima legislatura e sul tradimento delle aspettative che questo periodo suscitò. Anziché porsi come motore del cambiamento e della approvazione di provvedimenti strutturali di grande portata che attuassero finalmente le novità costituzionali, in questo periodo prevalsero «viceversa i problemi più immediati: indennità di carovita, concessioni retributive, riconoscimenti di diritti ed agevolazioni a categorie protette (in particolare ex combattenti, vedove ed orfani di guerra), sistemazione di posizioni precarie, soprattutto il drammatico problema dei fuori ruolo, che una serie di leggende avrebbero via via integrato negli organici. Rarissimi e tutto sommato di significato circoscritto i provvedimenti a carattere strutturale, quelli volti cioè ad intervenire sull'organizzazione amministrativa».

zione legislativa dell'ampio numero di provvedimenti con forza di legge adottati durante il periodo transitorio²¹. Fu per correggere l'ampio *stock* pregresso di atti, prevalentemente di tipo provvedimento, ma contraddistinti da forza normativa primaria, che si mise mano a un ampio processo di normazione che non aveva eguali in altri periodi storici²².

A fronte di un numero così ampio di leggi, la quantità di decreti-legge è invece bassa ma crescente di legislatura in legislatura: 31 nella I legislatura, 60 nella II, 29 nella III, 95 nella IV e 70 nella V (tenendo conto che si chiude un anno prima della scadenza naturale). Le medie delle conversioni sono molto alte: non scendono mai sotto il 90 per cento²³.

Se confrontati con il numero di leggi, però, i decreti-legge quasi scompaiono. Solo il 3,7 per cento della legislazione è costituito da provvedimenti emanati in prima persona dal Governo.

TABELLA 2. – *Decreti-legge approvati durante il periodo 1948-1972*²⁴

<i>Legislatura</i>	<i>Totale d.l.</i>	<i>Media mensile</i>	<i>% convertiti</i>	<i>% appr. con emendam.</i>	<i>% d.l. su leggi approvate</i>
I	31	0,5	96%	42%	1,2
II	60	1	100%	58%	3,2
III	29	0,5	93%	40%	1,6
IV	95	1,6	95%	37%	5,0
V	70	1,4	96%	56%	7,8

²¹ In questo senso è certamente convincente l'idea di chi ha mostrato che non si possa parlare per quel periodo di un vero e proprio «congelamento costituzionale». V. sul punto U. DE SIERVO, *La mancata riforma delle istituzioni politiche*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, a cura di U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI, I. CAROCCI, Roma, 2004, 5 ss.

²² Dati i numeri si può affermare che il Parlamento, per via dell'impulso governativo, rimase attaccato alla situazione post-bellica antecedente alla Costituzione. Durante il periodo transitorio il Governo aveva avuto la responsabilità di mantenere in vita l'ordinamento attraverso l'uso massiccio di atti aventi forza di legge. Perciò il Parlamento fu impegnato in una vasta opera di riassetto dell'ordinamento al fine di riconnettere i fili del presente con quelli del passato. Per queste considerazioni v. in particolare A. SIMONCINI, V. BONCINELLI, *La produzione legislativa*, cit., 179 ss. In dottrina il tema è stato affrontato anche da G. MELIS, *Le leggi*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, a cura di U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI, I. CAROCCI, Roma, 2004, 17 ss.

²³ C. DE MICHELI, *L'attività legislativa dei governi al tramonto della Prima Repubblica*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1, 1997, 165.

²⁴ Fonte: Normativa (<http://www.normattiva.it/>).

Il limitatissimo numero di decreti-legge è indice chiaramente rivelatore del ritegno che da parte del Governo si è provato nel farne uso, quasi temendo che applicarli con maggiore ampiezza potesse significare fare cosa men che democratica o, quanto meno, dare la sensazione all'esterno di voler fare cosa antidemocratica²⁵. In realtà esiste anche in questo periodo uno spartiacque politico. Mentre le prime tre legislature, dominate dal centrismo, fanno registrare un uso davvero sporadico della decretazione d'urgenza, nella IV e V legislatura, con l'avvento del centro-sinistra, si registra un primo – ma ancora lieve – cambio di tendenza con il raddoppio del numero di atti emanati²⁶.

I dati sulla conversione con emendamenti rivelano un'evidente perdita di forza del Governo durante il processo di conversione. La tendenza a emendare i decreti-legge è costante dalla I legislatura fino alla V: almeno un decreto su tre viene approvato con emendamenti inseriti durante la fase di conversione (con picchi di approvazione con emendamenti superiori al 50% durante la seconda e la quinta legislatura).

Se si considera però l'oggetto di questi pochi decreti-legge, si noterà che è costante fin dalla I legislatura la tendenza al ricorso al decreto-legge al di fuori dei presupposti di urgenza e necessità o con una interpretazione super-estensiva del presupposto costituzionale²⁷.

Oltre a ragioni di urgenza, i decreti sono approvati per contingenti ragioni di natura fiscale (i c.d. decreti “catenaccio”²⁸) o per risolvere problemi generati dalla emanazione di una sentenza della Corte costituzionale oppure per dare seguito a sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (in materia, ad esempio, di inadempimento comunitario). In questi casi si usa il decreto-legge come mezzo per rispondere rapidamente a domande legislative che hanno un

²⁵ Alcuni autori hanno evidenziato – non senza problemi – i segni del fatto che comunque anche nei pochi decreti-legge approvati si potevano già notare i problemi che tale fonte avrebbe riscontrato nel periodo successivo (N. LUPO, *I decreti-legge nelle prime legislature repubblicane: alle origini degli 'abusi'*, in *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, a cura di V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI, Edizioni della Normale, Pisa, 2016, 265 ss.). Si v. ad esempio il d.l. n. 649/1952 recante nuove norme sugli scrutini e gli esami nelle scuole secondarie citato da G. SILVESTRI, *La decretazione d'urgenza nell'epoca del centrismo*, in *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, a cura di V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI, Edizioni della Normale, Pisa, 2016, 297.

²⁶ Come fanno notare A. BALDASSARRE, C. SALVI, *La decretazione d'urgenza. Tendenze istituzionali e proposte di riforma*, in *Dem. dir.*, 1-2, 1981, 33 i decreti-legge aumentano quando aumenta la “friabilità” delle maggioranze parlamentari.

²⁷ Per i dati su questo punto v. A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, cit., XV.

²⁸ Come afferma F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione. Spunti ricostruttivi*, in *Dir. e soc.*, 1974, 530 «Premessa la necessità di una nuova disciplina fiscale, si adotta il decreto-legge per evitare che, nelle more dell'approvazione parlamentare e nell'imminenza di essa, si dia luogo a fenomeni speculativi come accaparramenti, incette, «imboscamenti» dei prodotti che stanno per essere toccati dalla nuova disciplina».

carattere di urgenza politica²⁹, riproponendo l'antico problema della dicotomia "espositiana" tra urgenza del "provvedere" e urgenza del "provvedimento"³⁰.

Durante le prime cinque legislature repubblicane (1948-1972), dunque, il timore che il decreto si trasformasse in uno strumento utilizzato dal Governo per espropriare i poteri legislativi del Parlamento risultò infondato. Il dato più interessante a questo riguardo è il rapporto dell'ultima colonna della tabella n. 2 che ci rivela la percentuale di decreti sull'insieme delle leggi approvate. Un trend molto basso che non sfiora neanche il dieci per cento.

Anche nella letteratura di quel periodo non si riscontrano grosse preoccupazioni per l'uso dei decreti³¹, né l'argomento – come si vedrà tra poco – assume particolare importanza nella riforma dei regolamenti parlamentari del 1971.

3. LA PROLIFERAZIONE DI INIZIATIVE LEGISLATIVE PARLAMENTARI

I dati sull'iniziativa legislativa danno un'immagine plastica degli equilibri che si erano venuti creando in questo periodo all'interno del circuito maggioranza parlamentare-Governo. Nei ventiquattro anni qui esaminati il Parlamento repubblicano è stato chiamato a decidere su un numero molto elevato di progetti di legge. Tra la prima e la quinta legislatura sono state depositate più di 21.000 iniziative legislative complessive: di queste i parlamentari hanno depositato 13.662 proposte mentre il Governo ha presentato 8.312 disegni di legge; il resto (molto poco) è composto da iniziative regionali³².

²⁹ Al termine della quinta legislatura si inizieranno a verificare quei casi di uso del decreto-legge come mezzo alternativo alla legislazione che oggi conosciamo molto bene. In quel frangente, infatti, il decreto e la successiva legge di conversione diventeranno una alternativa al normale procedimento di formazione della legge su iniziativa governativa, che il Governo presceglie per ragioni politiche di urgenza (che possono essere di pura tattica), non perché vi siano presupposti di straordinarietà, intesa come imprevedibilità. Su tale punto oltre al saggio citato in precedenza di A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, cit., v. anche V. DI CIULO, *Questioni in tema di decreti-legge: parte prima*, Giuffrè, Milano, 1970, 225 ss. e F. CAZZOLA, *Le lentezze dell'urgenza – Legislature, governo e uso del decreto legge*, in *Il decreto legge tra governo e parlamento*, a cura di F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, Giuffrè, Milano, 1975, 8 ss.

³⁰ Cfr. C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962. In seguito è intervenuto sul tema L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giur. cost.*, 3, 1974, 1501 ss.

³¹ V. l'ampia raccolta di saggi contenuti in AA.VV., *Le Camere: istituti e procedure*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, 5, Vallecchi, Firenze, 1969.

³² I dati dell'iniziativa regionale sono i seguenti: nella I legislatura, 16 progetti di cui 3 approvati; nella II, 22 di cui 3 approvati; nella III, 14 di cui 3 approvati; nella IV, 14 di cui nessuno approvato; nella V legislatura 12 di cui nessuno approvato. Occorre ricordare che in nessuna delle legislature considerate erano entrate in funzione le Regioni a statuto ordinario. Per i dati v. P. DI MUCCIO, *Profili quantitativi della iniziativa regionale*, in *Stato e regione*, 1, 1975, 38 ss.

Il dato dimostra un carattere strutturale dell'attività parlamentare che nelle indagini sull'attività del Parlamento tendiamo a volte a dimenticare³³. Se nell'ambito della produzione delle leggi l'iniziativa legislativa può essere ritenuta semplicemente come un momento tecnico iniziale, ben maggiore è la sua rilevanza come caratteristica di un sistema politico³⁴, dei suoi equilibri interni e della evoluzione di una forma di governo³⁵.

Inizialmente pensata come momento riservato solo al potere legislativo, l'iniziativa legislativa è entrata – sulla base del dettato costituzionale – nell'orbita del Governo come momento principale di attuazione dell'indirizzo politico³⁶.

TABELLA 3. – *Iniziativa governativa e parlamentare comparate*³⁷

<i>Legislatura</i>	<i>Totale iniziativa</i>	<i>Iniz. Gov.</i>	<i>% sul tot.</i>	<i>Divenuti legge</i>	<i>% d.l. su iniz. Gov. approvata</i>	<i>Iniz. Parl.</i>	<i>% sul tot.</i>	<i>Divenuti legge</i>
I	3817	2613	68%	2052	1,4	1195	32%	265
II	3897	1671	42%	1402	4,2	2215	58%	533
III	4875	1590	32%	1313	2,2	3272	68%	772
IV	5236	1551	30%	1221	6,8	3674	70%	950
V	4166	887	21%	603	11,5	3266	69%	488

³³Tra le eccezioni si possono annoverare il volume di F. COCOZZA, *Il governo nel procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1989, 55 ss., la voce di A.A. CERVATI, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989 e solo di recente gli articoli di G.M. SALERNO, *L'iniziativa legislativa dell'esecutivo: alcune riflessioni*, in *Federalismi.it – Focus fonti*, 2, 2017 e V. DI PORTO, L. GIANNITI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, in *Federalismi.it – Focus fonti*, 2, 2017.

³⁴Nel nostro ordinamento l'iniziativa legislativa è espressione del carattere “pluralistico” del nostro ordinamento parlamentare. Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Jovene, Napoli, 1958, 24 ss. e V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, 239.

³⁵A tal proposito si rimanda alle pagine di A.A. CERVATI, *Iniziativa legislativa*, cit. V. pure F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 610 ss.

³⁶Sulla connessione tra iniziativa legislativa del Governo e indirizzo politico v. P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Cedam, Padova, 1998, 223 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, *passim*. Da notare che questo spostamento è avvenuto parallelamente e in connessione con un processo di evoluzione dello Stato costituzionale, con uno spostamento di accento da valori di garanzia a valori legati all'azione ed alla decisione (oggi si direbbe “governabilità”), con una diversa articolazione che vede la cerniera tra la comunità e lo Stato sospinta verso l'area del potere esecutivo, considerato come “comitato direttivo” del Parlamento o almeno della sua maggioranza. Sul punto risultano ancora valide le considerazioni di L. ELIA, *Il governo come comitato direttivo del parlamento*, in *Civitas*, 4, 1951, 59 ss.

³⁷Fonte: banca dati Camera (<http://storia.camera.it/documenti/progetti-legge#nav>). La tabella non riporta l'iniziativa regionale.

Malgrado sia difficile giudicare la natura dell'iniziativa dalle dimensioni quantitative del fenomeno, il numero dei progetti e dei disegni di legge rimane molto alto. Ed è alto pure lo scarto tra disegni e progetti di legge e leggi effettivamente approvate. Come si vedrà, l'elevato numero di mancate approvazioni che si riscontra per le proposte di legge si deve ricondurre a fenomeni di confluenza e di grappolo (v. *infra*), per cui gli argomenti sui quali verte la domanda legislativa parlamentare sono in realtà un numero sostanzialmente minore dei documenti nei quali formalmente tale domanda si esplica³⁸. Una prova indiretta di questo si trova nell'alta percentuale di leggi approvate sulla base dell'iniziativa governativa (un valore che non scende mai al di sotto del 65%)³⁹.

I numeri dell'iniziativa legislativa sono strettamente legati al contesto politico nel quale i partiti di maggioranza tendono ad aggregarsi mediante la legislazione⁴⁰, all'esistenza di un sistema partitico estremamente articolato, nonché all'acuirsi del fenomeno delle correnti all'interno dei maggiori partiti⁴¹.

Come si può notare, il livello totale di iniziative legislative non presenta grandi variazioni tra la I e le successive legislature. Tuttavia, tra il primo lustro e gli altri esiste una differenza notevole nel livello dei disegni di legge di iniziativa governativa e i progetti di legge parlamentari.

Senza ripercorrere le analisi e gli studi compiuti anni fa sulle differenze notevoli tra la prima legislatura e le successive⁴², si può intendere che tra il periodo 1948-1953 e gli anni seguenti si verifica in Italia un cambiamento notevole del circuito partito di maggioranza-maggioranza parlamentare-Governo⁴³. Tale cambiamento è stato determinato soprattutto dalla fine della *leadership* di De

³⁸ F. CANTELLI, V. MORTARA, G. MOVIA, *Come lavora il parlamento*, Giuffrè, Milano, 1974, 47 ss.

³⁹ È evidente che il numero di leggi di iniziativa governativa andrebbe confrontato con il potere emendativo svolto dai parlamentari in commissione e in assemblea e con l'altrettanto importante prassi di presentare disegni di legge che raccolgono i progetti presentati dai parlamentari (c.d. ridondanza delle iniziative). Nella I legislatura le leggi approvate senza emendamenti sono state il 42,1%. Tutte le altre sono state approvate con emendamenti. Su tale tema v. E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, cit., 28 ss.

⁴⁰ Come rileva nella sua ampia ricostruzione A. CASU, *L'iniziativa legislativa nei regolamenti parlamentari dopo la riforma del 1971*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3, 1986, 157 ss.

⁴¹ V. sul punto E. ROTELLI, *La prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlame*, cit., 87 ss.; M. MORISI, *Riflessioni sull'iniziativa legislativa dei governi*, in *Dem. dir.*, 6, 1984, 95 ss.; F. CANTELLI, V. MORTARA, G. MOVIA, *Come lavora il parlamento*, cit., 47 ss.

⁴² Per un approfondimento dei dati v. A. SIMONCINI, V. BONCINELLI, *La produzione legislativa*, cit.; F. MOHRHOFF, *Consuntivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, III, Giuffrè, Milano, 1958, 47-48. Quanto invece ad una analisi sulle tendenze del rapporto tra Governo, partiti e maggioranza parlamentare si v. il capitolo III del volume di L. LANZALACO, *Le politiche istituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2005, 89 ss.

⁴³ Cfr. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., 108 ss.

Gasperi e dalla inclusione di altre forze politiche nella maggioranza parlamentare⁴⁴.

Si noti pure un altro aspetto. L’iniziativa parlamentare è ascendente fino alla quinta legislatura: parte da valori bassi nei primi anni fino a raggiungere i suoi massimi tra il 1968 e il 1972. L’iniziativa del Governo invece ha un andamento speculare: è più bassa nella prima legislatura e cresce uniformemente fino al 1972.

La combinazione dei due andamenti in termini assoluti non spiega però tutto. Il dato va interpolato con il c.d. “tasso di successo” dell’iniziativa governativa che, come abbiamo già detto, è nettamente più alto di quella parlamentare in tutte e cinque le legislature sotto esame⁴⁵.

Vi è un ultimo aspetto da notare in relazione ai dati riportati nella tabella n. 3. Un numero così alto di progetti di legge parlamentari è certamente da valutare come un elemento di inefficienza della macchina legislativa e un indizio della progressiva sostituzione della legge ad altre tipologie di strumenti parlamentari⁴⁶. Un tasso di iniziative legislative così elevato rappresenta, infatti, un potente elemento di frammentazione e di disorganizzazione del procedimento legislativo, capace di far prevalere interessi particolari su interessi organici e di maggiore respiro⁴⁷.

A questo si aggiunge pure il comportamento inflazionistico di molti progetti di legge, che vengono presentati su temi simili – talvolta con poche sfumature – da più parlamentari sia di maggioranza che di opposizione⁴⁸. Ricerche sul contenuto dei disegni e progetti di legge presentati durante le prime cinque legislature rivelano, infatti, che le iniziative confluivano in testi comuni o che i progetti facevano parte di “grappoli” di testi o, addirittura, che spesso esisteva una sorta di rapporto “occulto” tra l’iniziativa parlamentare e l’iniziativa governativa, ta-

⁴⁴ Una trasformazione che spostò l’asse della decisione politica sul raccordo coalizione partitica-maggioranza parlamentare e determinò un capovolgimento degli equilibri della forma di governo.

⁴⁵ Inoltre, la maggiore efficacia dell’iniziativa legislativa governativa non è un fenomeno peculiare italiano, ma è comune a quasi tutti i paesi retti da un sistema parlamentare (e finanche ai paesi retti da un sistema presidenziale come gli Stati Uniti). Per un primo esame del tema v. J. GRIFFITH, *The Place of Parliament in the Legislative Process*, in *Modern Law Review*, 4, 1951, 425 ss. Dati ulteriori sul periodo successivo alla seconda guerra mondiale si trovano in H. DÖRING, *Parliamentary agenda control and legislative outcomes in Western Europe*, in *Legislative Studies Quarterly*, 1, 2001, 145 ss.

⁴⁶ Come rilevano F. CANTELLI, V. MORTARA, G. MOVIA, *Come lavora il parlamento*, cit., 49 si tratta «o di progetti presentati per fini elettorali o di fenomeni di contestazione, tali da equivalere a una pubblica manifestazione di un’idea politica (...), che troverebbero la loro sede più appropriata nelle interpellanze e nelle interrogazioni parlamentari, ma che indubbiamente sortiscono maggior effetto in sede di discussione legislativa».

⁴⁷ Un tema che tra l’altro ancora contraddistingue il nostro sistema parlamentare. Cfr. G.M. SALERNO, *L’iniziativa legislativa dell’esecutivo: alcune riflessioni*, cit.

⁴⁸ In proposito F. CAZZOLA, *Governo e opposizione nel Parlamento italiano: dal centrismo al centro-sinistra*, cit., 109-110.

le per cui la prima fungeva da stimolo al Governo per presentare disegni di legge su temi ritenuti importanti⁴⁹.

Analizzando il database storico della Camera dei Deputati⁵⁰ si scorgono delle distorsioni evidenti nella presentazione dei progetti di legge dei parlamentari e fenomeni come la presentazione di progetti “bandiera”, cioè progetti che non sempre corrispondevano a una realistica valutazione delle probabilità di approvazione⁵¹.

In termini comparativi i dati riportati dalla già citata inchiesta dell’Unione interparlamentare mondiale ci dicono che tutto sommato il nostro Paese si discosta di poco dalla media degli altri paesi quanto a efficacia dell’iniziativa legislativa, dove il rapporto tra il tasso di successo dei disegni di legge governativi e i progetti di legge di iniziativa parlamentare è di 80% a 20%⁵². È ovvio che se nel confronto con l’esperienza comparata questo dato non stupisce, ciò che rende la situazione italiana peculiare è la disaggregazione dell’offerta di disegni di legge governativi, che si presentano nell’oggetto molto simili a interventi microsettoriali, tipici dell’iniziativa parlamentare. Si può, infatti, condividere la considerazione che alla difficoltà di far passare interventi organici si accompagnasse un processo di frammentazione legislativa che danneggiava la sede collegiale del Governo e l’attività legislativa del Parlamento, pur dando l’immagine di quest’ultimo come una istituzione con una elevata capacità legislativa⁵³.

4. I TEMPI DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI: L’AVVIO DELLA PRASSI DELLA CO-LEGISLAZIONE

Il lavoro del Parlamento si misura non solo attraverso il nudo *output* legislativo ma anche attraverso il tempo impiegato per decidere. Beninteso, la quantità di tempo non è un indicatore assoluto della bontà del prodotto, ma serve per comprendere l’efficacia delle procedure e la produttività. Esaminare e computare i tempi dell’azione parlamentare ai fini della produzione legislativa è

⁴⁹ F. CANTELLI, V. MORTARA, G. MOVIA, *Come lavora il parlamento*, cit., 62 ss. Questi autori rilevano pure che la forte iniziativa dei parlamentari del partito di Governo confermava lo sordinamento e la scarsa capacità di direzione del Governo stesso, che è ben lontano (salvo la prima legislatura) dall’essere il comitato direttivo del Parlamento.

⁵⁰ Disponibile all’URL: <http://storia.camera.it/>.

⁵¹ Cfr. F. CANTELLI, V. MORTARA, G. MOVIA, *Come lavora il parlamento*, cit., 49 ss.

⁵² Cfr. *Les Parlements dans le monde*, cit., tab. 49.

⁵³ G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare: i partiti nel Parlamento italiano*, cit.

molto complesso. La vita parlamentare si svolge all'interno di un arco temporale più limitato. I tempi di percorrenza di un progetto di legge non sono lineari. Esistono tempi morti e punti di passaggio importanti. A ciò si aggiunga pure che non esiste un solo tipo di procedimento legislativo ma almeno tre grandi tipi di procedimenti⁵⁴.

Un buon indicatore della produttività di un Parlamento è rappresentato dai giorni di lavoro dei parlamentari. Durante i primi ventiquattro anni il numero di sedute sia in assemblea che in commissione nelle due Camere è molto alto e decisamente più alto dei tempi impiegati negli altri paesi europei⁵⁵. Se confrontiamo questo dato con quello delle leggi approvate, otteniamo che le Camere producono, come già rilevato, più di una legge per ogni giorno utile di attività.

Vi è, inoltre, un nesso stretto tra il successo dell'iniziativa legislativa e i tempi di approvazione delle leggi. Ad esempio, nella terza legislatura il tempo medio di approvazione di un disegno di legge governativo è di 118 giorni mentre per l'approvazione di un progetto di legge parlamentare occorrono 164 giorni. I tempi si allungano molto tra le prime legislature e la quinta, quando per l'approvazione di una legge con procedimento decentrato occorrono in media 187 giorni⁵⁶. Uno studio compiuto a metà degli anni '70 ha affermato che il tempo medio reale per l'approvazione di una legge nella IV legislatura è stimato in circa 360 giorni⁵⁷.

Provando a incrociare i numeri ora riportati con quelli complessivi sulla legislazione si può azzardare una correlazione tra il dato relativo all'allungamento dei tempi di approvazione parlamentare delle leggi, il ricorso ai decreti-legge e la correlativa percentuale di decreti-legge che vengono convertiti con emendamenti.

⁵⁴ Sulla base del dettato costituzionale e dell'attuazione regolamentare si è soliti distinguere il procedimento legislativo ordinario prendendo in considerazione il lavoro delle commissioni permanenti, le quali possono lavorare alternativamente in sede legislativa, redigente e deliberante. Per un approfondimento di tali aspetti v. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2013, 221 ss.

⁵⁵ Le ore di seduta sono state nella I legislatura 4.777 alla Camera e 3.808 al Senato, mentre nella II legislatura sono invece 3.316 alla Camera e 2.289 al Senato. Per i dati v. A. PREDIERI, *Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano*, cit., 409-410. Gli stessi dati sono rintracciabili anche in A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, cit., 360.

⁵⁶ Per questi dati v. A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in *Il parlamento nel sistema politico italiano*, a cura di A. PREDIERI, Edizioni di Comunità, Milano, 1975, 18.

⁵⁷ I dati sono riportati nel volume F. CANTELLI, V. MORTARA, G. MOVIA, *Come lavora il parlamento*, cit., 185 ss. Se la media complessiva è quella citata nel testo, si registra all'interno del campione di iter legislativi esaminati una diversa lunghezza dei tempi tra i disegni di legge del governo e i progetti di legge dei parlamentari. Un dato che conferma le considerazioni svolte ampiamente dalla dottrina sul punto. V. da ultimo quanto ricorda R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Jovene, Napoli, 2006.

Complessivamente, tra la IV e la V legislatura il maggiore tempo di approvazione delle leggi ha portato ad approvare più decreti-legge (tra l'altro su materie non di emergenza, ma come accade oggi su temi della politica di tutti i giorni) e la scelta per questa tipologia di atti si è accompagnata a una modifica profonda dei testi durante l'iter di conversione. È in questi numeri, con grande probabilità, che si può scorgere l'avvio di quella prassi di "co-legislazione" intuited già quaranta anni fa da Alberto Predieri che è poi proseguita con alterne vicende fino a oggi⁵⁸.

5. LE LEGGI SI FANNO IN COMMISSIONE

Le legislature sotto esame segnano un notevole uso della commissione in sede deliberante⁵⁹. Non è questa la sede per entrare nello specifico di questo meccanismo di approvazione delle leggi. Basti soltanto ricordare che questa modalità rappresenta una caratteristica peculiare del nostro sistema parlamentare introdotto nella Costituzione del 1948 ma ereditata dal periodo fascista⁶⁰.

Nelle prime cinque legislature vengono approvate mediamente in commissioni in sede legislativa più del 75% del totale delle leggi⁶¹. Nella tabella n. 4 si trova il dato distinto per tipologia (disegni e progetti di legge).

⁵⁸ A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, cit.

⁵⁹ Come è stato di recente ricordato, l'uso delle Commissioni è stato uno dei baricentri della vita parlamentare dei primi anni di vita della Repubblica. V. sul punto C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, 41 ss.

⁶⁰ L'origine dell'approvazione delle leggi in commissione in sede deliberante trova un precedente insieme "inconfessabile" e relativo nella legge n. 129/1939, come fa efficacemente notare G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nella prima esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, a cura di V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI, Edizioni della Normale, Pisa, 2016, 156 ss., al quale si rimanda non solo per l'ampia e documentata analisi sul punto, ma anche per gli interessanti rimandi alla dottrina dei paesi che hanno adottato un sistema simile. In generale sul tema delle commissioni in sede deliberante oltre agli autori già citati v. fra tutti L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 1-2, 1961, 42 ss.; G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1982, 36 ss.; A. RINELLA, R. DICKMANN (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011. La peculiarità italiana è sottolineata a livello internazionale anche da V. HERMAN, F. MENDEL, *Les parlements dans le monde: recueil de données comparatives*, cit., 594 e più recentemente da M. IACOMETTI, *L'organizzazione interna dei parlamenti*, Carocci, Roma, 2010. Sul potere della Commissione in sede deliberante v. anche la sent. n. 9/1959 della Corte cost.

⁶¹ A. PREDIERI, *Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano*, cit., 413.

TABELLA 4. – *Rapporto tra iniziativa in assemblea e iniziativa in commissione*⁶²

<i>Legislatura</i>	<i>D.d.l. appr. in assemblea</i>	<i>D.d.l. appr. in commissione in almeno un ramo</i>	<i>%</i>	<i>P.d.l. appr. in assemblea</i>	<i>P.d.l. appr. in commissione</i>	<i>%</i>
I	500	1496	75%	87	344	79%
II	433	1006	70%	63	592	90%
III	421	919	69%	63	639	91%
IV	398	861	68%	47	743	94%
V	189	474	71%	16	480	96%

La scelta per un uso così massiccio della commissione in sede deliberante è semplice da intuire. Tale decisione si presta, tuttavia, a numerose critiche⁶³, soprattutto nel momento in cui i progetti di legge approvati sono presentati dagli stessi parlamentari⁶⁴. Assegnando i provvedimenti per i quali sarebbe stato difficile trovare un accordo stabile in assemblea alle commissioni, si rendeva l'*iter* delle leggi più stabile e si consentiva di aggregare le maggioranze su decisioni che soddisfacevano interessi particolaristici⁶⁵. Come rileva Predieri: «in commissione la rappresentanza e la mediazione degli interessi ed il negoziato tra i diversi parlamentari potevano svolgersi in tendenziale autonomia dalle scelte generali di schieramento e dal profilo ideologico e rappresentativo di ogni singolo punto⁶⁶».

Una rilevazione che conferma la prassi "consociativa" avviata durante le prime legislature⁶⁷. Ed è interessante come studi sulla *leadership* parlamentare e governativa di quegli anni mostrino il ruolo essenziale svolto dalle commissioni parlamentari nelle decisioni di indirizzo politico e nella selezione della com-

⁶² Fonte: V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, cit., 185 (le percentuali si riferiscono al rapporto tra d.d.l. approvati in commissione e totale dei d.d.l. approvati; la stessa cosa vale per i p.d.l.).

⁶³ Come ricorda G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nella prima esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, cit., 159 richiamando il noto lavoro di F. PIERANDREI, *Le Commissioni legislative del Parlamento italiano*, in *Foro pad.*, 7, 1952, 74 ss. e poi le critiche successive svolte da autorevole dottrina, tra cui vanno menzionati su tutti C. MORTATI e il già citato A. PREDIERI.

⁶⁴ G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, in *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, a cura di G. SARTORI, S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI, 3, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1963, 375 ss.

⁶⁵ Sul punto v. D.E. CASSANELLO, *Il rendimento del decentramento legislativo all'interno delle Camere*, in *Nuovi studi politici*, 3, 1974, 33 ss.

⁶⁶ A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, cit., 396.

⁶⁷ G. SILVESTRI, *La decretazione d'urgenza nell'epoca del centrismo*, cit., 297 lo chiama «consociativismo parlamentare occulto».

pagine governativa⁶⁸. Una prassi che riceverà una battuta d'arresto solo nel momento in cui i cambiamenti dei regolamenti parlamentari, prima, e della legge elettorale, poi, determineranno un crollo delle approvazioni delle leggi in commissione. Ciò è dovuto soprattutto al fatto che da quel momento verranno approvate – come si vedrà bene più avanti – sempre più leggi in cui la sede normale è vincolata perché imposta dalla Costituzione o dai regolamenti parlamentari⁶⁹.

6. UNA LEGISLAZIONE DISORGANICA E FRAMMENTARIA: IL FENOMENO DELLE “LEGGINE”

Il passaggio in commissione è funzionale soprattutto a sveltire il procedimento legislativo per l'approvazione delle c.d. leggi di “interesse microsettoriale”⁷⁰ (chiamate anche “leggine”⁷¹). Nelle prime quattro legislature, infatti, questo tipo di interventi costituisce il 39% del totale delle leggi⁷², mentre quelle “sezionali” rappresentano, mediamente, il 25% del totale⁷³, fino ad avere nella V legislatura il 7,5% di leggi di interesse addirittura “individuale”.

Il termine “leggine” sta a indicare il fatto che il Parlamento di quelle legislature fosse soprattutto produttore di una legislazione di dettaglio contenuta in leggi “microsezionali”⁷⁴, disorganiche e frammentarie. Leggi a contenuto spes-

⁶⁸ M. COTTA, *Classe politica e istituzionalizzazione del Parlamento: 1946-1972*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1, 1976, 105 ha sottolineato che durante quel periodo circa un terzo dei presidenti e vicepresidenti di commissione sono successivamente diventati ministri o sottosegretari.

⁶⁹ Su questo tema v. le notazioni di 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*, Giappichelli, Torino, 2016, 2380-2381.

⁷⁰ Un nesso che coglie in maniera molto chiara G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, cit., 39.

⁷¹ Il termine appare per la prima volta probabilmente nel gergo giornalistico e poi viene usato da alcuni studiosi di diritto (L. STURZO, *La macchina legislativa*, cit., 6; R. LUCIFREDI, *Inflazione legislativa o caos nella legislazione*, cit., 15). Per una ricostruzione di questi primi contributi dottrinari v. A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, cit., 206.

⁷² Ne sono esempio la legge 29 settembre 1962, n. 1436 (Assunzione a carico dello Stato delle spese per i funerali del senatore Lorenzo Spallino) e la legge 23 dicembre 1962, n. 1752 (Aumento del contributo a favore della Casa di riposo per musicisti «Fondazione G. Verdi» di Milano). Fonte CAMERA DEI DEPUTATI (Osservatorio sulla legislazione), *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Tomo II, XVII Legislatura*, Roma, 2013, http://www.camera.it/cartellecomuni/Leg16/documenti/Tomo_II.pdf, 444.

⁷³ Ne sono un esempio le leggi 4 gennaio 1968, n. 19 (Provvidenze a favore dell'industria cantieristica navale) e 27 luglio 1967, n. 648 (Nuove disposizioni per la riesportazione dei manufatti dell'industria tessile a scarico di materie prime temporaneamente importate).

⁷⁴ La definizione di questi prodotti legislativi si può trovare in A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, cit., nota 3 alle pp. XII-XIII.

so sostanzialmente amministrativo che o regolano oggetti i quali, per il loro carattere, potrebbero essere disciplinati da norme regolamentari o da provvedimenti amministrativi, o che riguardano interessi sezionali o microsezionali, talvolta riferiti a pochi destinatari⁷⁵.

Se per legiferare si intende produrre leggi di indirizzo, grandi leggi, il Parlamento italiano di quegli anni legifera poco, perché è costretto soprattutto ad “amministrare legiferando”⁷⁶.

Il fenomeno delle *leggine* è evidentemente una “disfunzione funzionale” dovuta alla necessità di trovare una via per temperare una democrazia bloccata. Queste leggi sono, infatti, funzionali a uno scopo politico ma derivano da una disfunzione dei meccanismi di definizione dell’indirizzo politico: il Parlamento tende a decidere le singole leggi di spesa ma non dibatte delle linee di politica generale, che vengono decise altrove, soprattutto dai vertici politici⁷⁷.

Numerosi autori hanno mostrato le caratteristiche di queste di leggi. Nel già citato saggio del 1963 Sartori notò che si trattava di leggi tipicamente settoriali e sezionali, se non addirittura singolari e *ad personam*, contenenti spesso disposizioni di proroga e modifiche di termini. Leggi di contenuto prettamente amministrativistico che dovrebbero essere contenute in fonti di natura diversa (regolamentare), e che dunque mal si conciliavano con il lavoro delle aule o delle commissioni parlamentari, perché occupandosi di questo “sottoprodotto” legislativo, il Parlamento in realtà sottraeva tempo alla approvazione di leggi di sistema che sarebbero state necessarie.

Per risalire alle ragioni di questa prassi occorre prendere in considerazione il cambiamento della “funzione” stessa del legislativo e dell’esecutivo che si stava verificando per la prima volta in quegli anni: non è un caso che spesso l’iniziativa che promuoveva il Governo derivava da pressioni esterne (partiti, sindacati, amministrazioni settoriali, enti pubblici economici, gruppi di pressione, ecc.)⁷⁸.

⁷⁵ Provocatoriamente G. MELIS, *La legislazione ordinaria*, cit., 1045 ricorda come negli indici annuali per materia di quegli anni mantennero una consueta preminenza le voci “parrocchie” e “casse scolastiche”. Negli anni successivi questo tipo di legislazione non cambia. A tali provvedimenti si affiancarono però interventi che miravano a disciplinare l’azione e l’organizzazione amministrativa. Significativa è la legge n. 1589/1956 riguardante il sistema delle partecipazioni statali che istituiva l’omonimo ministero.

⁷⁶ A. PREDIERI, *Il processo legislativo*, in *Il sistema politico italiano*, a cura di P. FARNETI, Il Mulino, Bologna, 1973, 345-346. Non si può notare che l’autore offra una nozione che a tratti può sembrare eccessivamente svalutativa del fenomeno.

⁷⁷ A tal proposito v. le analisi di G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, cit.; G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare: i partiti nel Parlamento italiano*, cit.

⁷⁸ In questo stato di cose il ruolo e la funzione degli attori in gioco era quella di mediare e di negoziare più che di decidere. Sul punto G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, cit., 380 propende per una trasformazione dei poteri e della divisione del lavoro tra di essi («al posto dei tre poteri tradizionali

Alcuni autori ha contribuito a tale dibattito fornendo dati molto utili ai fini di una ricostruzione dei caratteri della legislazione repubblicana⁷⁹. In linea con quanto detto sopra, questi studi mostrano che il Parlamento delle prime legislature produce neanche un 10-15% di leggi generali e astratte⁸⁰. Non bisogna dimenticare che in quel periodo – durante gli anni '60 – prese corpo l'esperienza della programmazione economica che tanto influenzò il decennio e gli anni successivi⁸¹.

L'inflazione legislativa che si determinò in quegli anni può essere valutata dal punto di vista dell'efficienza della macchina parlamentare o dal punto di vista della politica.

Dal *primo* punto di vista, tale fenomeno rappresenta un chiaro esempio di disfunzione. Il Parlamento perde tempo con leggi particolari che dovrebbe lasciare all'amministrazione o tutt'al più delegare al Governo. L'oggetto delle *leggine*, infatti, è spesso contrassegnato da interventi che riguardano settori particolari del pubblico impiego o interessi strettamente locali e settoriali⁸². Un

troviamo quattro centri di potere – partito, parlamento, governo, burocrazia – che fanno funzionare il sistema, grosso modo, così: come un sistema di negoziazione a quattro passaggi tra organi e centri di potere a competenze promiscue e multiple. Ne viene che mentre la divisione dei poteri intendeva attribuire a ciascuno degli organi dello Stato una precisa fase o un determinato aspetto dell'iter formativo delle decisioni politiche o legislative, è invece tutta la decisione, in blocco (formulata cioè in tutti i suoi aspetti, ivi compreso quello legislativo), che viene "trattata" più volte tra i vari protagonisti. E il freno e i controlli del sistema non risiedono, appunto, nella divisione dei poteri, ma nella necessità di negoziare un accordo e di addivenire a delle transazioni tra tutti coloro che hanno voce in capitolo». Più avanti si legge «I sistemi democratici sono oggi «sistemi di negoziazione» tra organi e centri di potere la cui dislocazione gerarchica e la cui giurisdizione riesce mal determinabile» [...] «gli organi dello Stato non esercitano più tanto la funzione legislativa o di governo di cui sono costituzionalmente investiti: spessissimo, ed a seconda dei casi, esercitano a turno – quasi scambiandosi i ruoli – funzioni che sono variamente di mediazione, di canalizzazione, di decantazione, di freno, di rinvio, o di insabbiamento delle richieste e delle pressioni alle quali si trovano sottoposti»).

⁷⁹ Cfr. G. MELIS, *La legislazione ordinaria*, cit., *passim*, e M.S. GIANNINI, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, 6, 1981, 635 ss.

⁸⁰ Da queste ricostruzioni si trae la conclusione che la «funzione parlamentare assunse, soprattutto, un ruolo di sostegno attivo con erogazione di finanziamenti e benefici e, proprio per il basso livello delle scelte e la facilità delle convergenze, quello di mantenere un certo dialogo che viene allargato mano a mano che la situazione internazionale mutava (e questo è l'aspetto saliente della disfunzione). L'opposizione, a sua volta, manteneva la propria legittimazione costituzionale e, insieme, non perdeva contatti con i gruppi e le categorie che premono al governo e sul governo». Cfr. A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, cit., *passim*.

⁸¹ Per un inquadramento di questi aspetti v. M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977; M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione, 1954-1974*, Laterza, Roma-Bari, 1977; A. PREDIERI, *Il programma economico 1966-70. Aspetti giuridici*, in *Il programma economico 1966-70 legge 27 luglio 1967, n. 685*, a cura di A. PREDIERI, P. BARUCCI, M. BARTOLI, G. GIOLI, Giuffrè, Milano, 1967, 3 ss.

⁸² I dati dimostrano che le *leggine* si estendevano a materie e aspetti che l'esperienza costituzionale comparata attribuirebbe alle fonti secondarie o a fonti diverse come i "private bills" dell'esper-

chiaro segno che le Camere intervenivano su sollecitazione delle amministrazioni di settore o di *constituencies* particolari. Sarebbe quasi superfluo aggiungere che questo *modus procedendi* era fondato su una impossibilità di esercitare la funzione legislativa nel modo in cui è previsto in Costituzione, ovvero attraverso grandi scelte che avrebbero dovuto condizionare i livelli più bassi del sistema normativo⁸³.

Dal *secondo* punto di vista, le *leggine* sono un esempio di integrazione politica e di mediazione debole tra le forze politiche⁸⁴. Esse sono, infatti, il frutto di una negoziazione e mediazione che, quando avveniva, funzionava perché creava addirittura una maggiore integrazione del sottosistema politico e una capacità di inclusione delle forze della maggioranza parlamentare insieme alle opposizioni (come si vedrà tra poco)⁸⁵.

rienza inglese (M. GIULIANI, F. ZUCCHINI, *Governo e processo legislativo*, in *Quarant'anni di scienza politica in Italia*, a cura di G. PASQUINO, M. REGALIA, M. VALBRUZZI, Il Mulino, Bologna, 2013, 154 ss.), ma dimostra soprattutto che in quel momento storico la legge si faceva carico di assolvere a una funzione essenzialmente amministrativa.

⁸³ Lucidissima la lettura che di questo fenomeno offre il più volte citato A. PREDIERI, *Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano*, cit., 424: «La proliferazione di leggine facilita i mutamenti del sottosistema burocratico-amministrativo tradizionale che si corporativizza, si chiude sempre di più nei confronti degli altri sottosistemi, si congela nei piccoli privilegi che caratterizzano certi gruppi dell'apparato, si apre, invece, con i gruppi di pressione, gestendo, attraverso i continui rapporti con essi, un meccanismo di informazione che fende la burocrazia strettamente partecipe al processo legislativo nei confronti del parlamento. Mentre il parlamento diventa amministratore, l'amministrazione diviene il rappresentante dei gruppi. Contemporaneamente, tanto più le grandi leggi non si fanno, tanto più la funzione di aggregazione della domanda legislativa, che i partiti debbono esercitare diminuisce, si atrofizza. L'aggregazione scompare. Le domande vanno avanti scoordinate, alla spicciolata, presentate, nella sostanza, dai gruppi di interesse, che non hanno difficoltà a trovare un parlamentare che faccia da veicolo, favorite dalla approvazione in commissione, dal clima di una maggioranza sottoposta a pressioni clientelari e di una opposizione che vuol indebolire governo e maggioranza».

⁸⁴ G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare: i partiti nel Parlamento italiano*, cit., 110 parla di uno «scenario di reciproca debolezza che blocca ogni processo decisionale significativo».

⁸⁵ «Il modo di produzione normativo ad oggetti parcellari che ha fatto della "leggina" l'atto legislativo più frequente e perciò dominante, nel sottrarre tempo e spazio alle riforme, ha rifornito dei consensi che gli erano necessari il blocco politico maggioritario, ma ha fomentato e consolidato la frantumazione corporativa della società». Cfr. G. FERRARA, *Riforma del parlamento e produzione delle leggi*, in *Dem. dir.*, 1, 1983, 7. Ancora più dura è la critica alla sinistra (politica) che in quella stessa pagina emerge: «Meno diffusa (o, almeno, meno esplicitata) a sinistra è stata, invece, la constatazione di uno degli effetti derivanti dalla legislazione parcellare sul piano della "deresponsabilizzazione" (non solo politica ma amministrativa, contabile e penale) del ceto di governo e degli amministratori statali: le "leggine" hanno coperto decisioni di indirizzo politico-amministrativo, facendo ridondare sul parlamento che le ha deliberate con atto legislativo, scelte che altrimenti avrebbero implicato nette responsabilità per il dissesto e la dilapidazione delle risorse». È pur vero che anche questa integrazione politica è fittizia perché veniva formata fuori dalle Camere, e solo dopo era scaricata sul processo legislativo come una forma "eversiva" del circuito della decisione politica stabilito in Costituzione (A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in *L'istituzione Governo*, a cura di S.

Una situazione che era certamente incentivata dal fatto che in quegli anni il Governo era troppo instabile per essere l'interlocutore naturale della gran parte degli interessi socio-economici. Siamo in anni in cui, come si è visto prima, dominano le commissioni parlamentari, sedi più stabili e riparate rispetto all'opinione pubblica⁸⁶.

Fu in quel periodo che la dottrina tornò sul problema della c.d. "crisi della legge" sia sotto la forma della inflazione e confusione⁸⁷ sia dell'eccessivo incremento del numero delle fonti⁸⁸ sia, poi, sul piano della cattiva fattura delle norme⁸⁹.

A chiusura di questa analisi si devono portare all'attenzione due aspetti rilevanti per la nostra indagine: (1) durante le prime legislature, a fronte di una notevole capacità di decidere a causa delle caratteristiche del sistema politico-partitico, le assemblee non riuscirono ad accreditarsi come sedi nelle quali – sia pure attraverso processi di mediazione – si manifestava un indirizzo politico autorevole, in grado di rappresentare sintesi virtuose di diversi punti di vista⁹⁰; (2) questo modo di legiferare produsse un forte ingolfamento dei procedimenti legislativi – derivante pure dalla già vista quantità abnorme di iniziative legislative fittizie⁹¹ – e uno stravolgimento dei normali equilibri tra maggioranza-Governo e maggioranza-opposizione⁹².

RISTUCCIA, Milano, 1977, 91 sottolinea l'assenza di un visibile programma di governo in assemblea come l'elemento veramente mancante a questo *modus procedendi*). Un meccanismo che verrà definito da Sartori come il «sistema condominiale del governare legiferando» (G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, V ed., Il Mulino, Bologna, 1995, 246-247).

⁸⁶ Su questi aspetti v. in generale S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., 108 ss.; P. CALANDRA, *I governi della Repubblica: vicende, formule, regole*, cit.; C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nella esperienza di dieci legislature*, Giappichelli, Torino, 1992; L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988.

⁸⁷ Le leggi approvate dimostrano un'alta disorganicità, frammentarietà e mancanza di coordinamento tra di esse: sia nelle leggi promulgate sia nell'attività legislativa, ovvero nell'iter del processo di formazione delle leggi (procedimento legislativo, procedimento pre-legislativo di formazione dei progetti e dei disegni di legge). Cfr. A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, cit., 207 ss.

⁸⁸ Una disfunzione sia in senso assoluto, come eccessivo aumento del numero di leggi, sia in senso relativo, come eccessivo aumento delle leggi in relazione ad atti normativi, soprattutto regolamentari, o addirittura ad atti amministrativi non regolamentari, che più opportunamente avrebbero potuto disciplinare gli oggetti regolati da molte leggi. Cfr. E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'Esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, cit., 463 ss.

⁸⁹ Un problema non solo di *drafting* ma anche di costruzione degli enunciati normativi. G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, cit., 357.

⁹⁰ Le assemblee erano divenute luoghi di contrattazione spicciola tra interessi settoriali che tentavano di introdurre nuove voci di spesa senza farsi carico di esigenze generali di equilibrio politico e finanziario.

⁹¹ Sul punto v. A. PREDIERI, *Il processo legislativo*, cit., 348-351.

⁹² Sull'indebolimento di questi rapporti si sofferma L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 126-127.

7. LE DINAMICHE CONSOCIATIVE TRA MAGGIORANZA E OPPOSIZIONE NELLA APPROVAZIONE DELLE LEGGI

Il periodo preso in considerazione fu teatro di numerosi accordi tra le forze di maggioranza e di opposizione nel procedimento di approvazione delle leggi⁹³. Una prassi che contribuì anche a produrre norme discutibili e frutto di compromessi al ribasso. Accadeva in questi casi, infatti, che le opposizioni, pur non votando la fiducia, si trovassero insieme alle forze di maggioranza nel sostenere leggi su settori particolari o viceversa riuscissero a trovare l'accordo degli stessi partiti di maggioranza su progetti di legge da esse stesse presentate⁹⁴. In queste situazioni il rapporto tra maggioranza e opposizione tendeva ad essere impostato – per via del blocco creato tra i partiti di maggioranza e di opposizione⁹⁵ – rifiutando una logica competitiva (maggioritaria) tra una maggioranza che “governa” e una opposizione che “controlla” e si candida a divenire essa stessa maggioranza nella prospettiva della democrazia dell’alternanza⁹⁶.

⁹³ A. PREDIERI, *Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano*, cit.

⁹⁴ Durante le prime cinque legislature si verificò in numerosi casi quella dissociazione tra “maggioranza legislativa” e “maggioranza governativa” che tanto caratterizzò l’avvio dell’esperienza repubblicana. Una prassi che gli storici hanno evidenziato bene ma che non sempre viene ricordata nelle analisi sul lavoro legislativo delle assemblee elettive durante quegli anni. Per un esame del tasso di successo dell’iniziativa dei partiti di maggioranza e di opposizione v. F. CANTELLI, V. MORTARA, G. MOVIA, *Come lavora il parlamento*, cit., 148 e 149. Questi autori mostrano come durante le prime cinque legislature si arriva a tassi di approvazione di leggi promosse da partiti di opposizione che sono quasi di un progetto di legge su cinque. Nel convegno fiorentino del 1975 A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, cit., 17 mostrerà come le c.d. “leggine” sono il luogo massimo della negoziazione tra forze di maggioranza e di opposizione. Per una riflessione complessiva su questi temi correlata dai dati sulla incidenza percentuale delle opposizioni sulle procedure parlamentari v. F. CAZZOLA, *Governo e opposizione nel Parlamento italiano: dal centrismo al centro-sinistra*, cit., 61 ss. e spec. 65 per i dati relativi all’appoggio delle opposizioni sui disegni di legge del governo. Per una ricostruzione storica di tali aspetti v. la corposa analisi di F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica: profilo e documenti (1948-1992)*, cit., 56 ss.

⁹⁵ Si tratta della c.d. *conventio ad excludendum*, una formula usata per indicare l’impossibilità della alternanza politica in Italia. La divisione dei paesi europei in due blocchi contrapposti produceva la esclusione del partito Comunista dalla maggioranza coalizionale. Sulla presenza della *conventio*, che ha assunto per lungo tempo il carattere di una vera e propria regola del gioco nel nostro ordinamento, e sulla legittimazione di partiti dell’area di governo, v. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 655 e *passim*; cfr. anche il dibattito, pubblicato in *Democrazia e diritto*, n. 3, 1975, 565 ss., con gli interventi e le diverse posizioni di: P. BARILE, L. BERLINGUER, S. D’ALBERGO, S. FOIS, M.S. GIANNINI, G. GUARINO, C. ROHERSSEN.

⁹⁶ Le analisi su questo particolare aspetto disfunzionale italiano sono numerose. Si v. a tale proposito M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972, 131 ss.; A. MANZELLA, *Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento*, in *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, a cura di ISLE, Giuffrè, Milano, 1969, 304 ss.; S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit. Come affermano G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-*

In queste situazioni poteva accadere che anche il rapporto tra il Governo e la propria maggioranza parlamentare fosse alterato. In un'ottica legata alla fisiologia della forma di governo parlamentare ci si sarebbe aspettati che il partito o i partiti di maggioranza avessero fatto sentire la loro voce – prevalentemente, se non esclusivamente – attraverso l'iniziativa legislativa governativa⁹⁷. In realtà, invece, l'iniziativa dei parlamentari di maggioranza era molto alta e ciò confermava la natura negoziale delle procedure legislative che si svolgevano in Parlamento⁹⁸.

La legislazione di questo periodo mostra, dunque, la non coincidenza tra l'*area della rappresentanza* e l'*area della legittimità*. In questo senso la formula della *conventio ad excludendum* spiega il risultato finale ma non il mezzo⁹⁹. Lo stato delle fonti si comprende attraverso il riferimento a quello che è stato definito un "bipartitismo imperfetto"¹⁰⁰: fra i due schieramenti, che si confrontano in Parlamento e nel Paese, non esisteva "fungibilità" di ruoli (maggioranza e opposizione erano costrette a conservare rispettivamente il loro ruolo).

In questa situazione di stallo non poteva verificarsi a pieno la premessa della forma di governo parlamentare e il Governo non poteva essere considerato come il "comitato esecutivo" del Parlamento. Malgrado sembrasse essersi realizzato nella prima legislatura il modello del parlamentarismo britannico, per il forte rapporto fra Governo e maggioranza in Parlamento, la situazione italiana si distaccava nettamente da quel modello essenzialmente per la "non reversibilità dei ruoli"¹⁰¹.

maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991), cit., 230 in quel periodo «il maggior partito di opposizione, nell'impossibilità di dar vita all'alternanza ciclica, rifiutava le ipotesi di razionalizzazione dell'assetto istituzionale impostate su una più netta ripartizione dei ruoli tra schieramenti, e cioè su un rafforzamento del continuum di maggioranza bilanciato da maggiori strumenti di controllo nelle mani dell'opposizione». Interessante nella prospettiva politologica lo studio di F. ZUCCHINI, *L'attività legislativa del parlamento italiano: consociativismo? polarizzazione?*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3, 1997, 593 ss.

⁹⁷ Limitando la propria attività in questo settore alla presentazione di progetti su questioni marginali che non rientrano nel programma di governo o, addirittura, notevolmente differenziati rispetto ad esso, in quanto facenti capo a correnti di partito escluse dall'area di governo, progetti che a loro volta dovrebbero avere una probabilità di approvazione relativamente bassa, non superiore a quella dei progetti facenti capo a partiti dell'opposizione.

⁹⁸ F. CANTELLI, V. MORTARA, G. MOVIA, *Come lavora il parlamento*, cit., 150-151.

⁹⁹ Spiega cioè il fatto che si realizza una esclusione del partito Comunista e non il modo in cui si realizza, perché non è una *conventio* ma un dato di fatto. La formula ha dunque valore non costitutivo ma ricognitivo di una realtà esistente, legata al quadro internazionale uscito dalla seconda guerra mondiale. Cfr. P. SCOPPOLA, *Parlamento e governo da De Gasperi a Moro*, cit., 360-361.

¹⁰⁰ G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto: comunisti e democristiani in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1966.

¹⁰¹ Come fa notare N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, cit., 117 ss.

8. LE DISFUNZIONI NELL’ATTUAZIONE PROGRAMMATICA E NEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO

Quale è il ruolo del Parlamento e del Governo alla luce dell’esame compiuto? Un primo aspetto da sottolineare, quasi fosse una premessa a quanto si dirà successivamente, è che, nonostante la cesura storica del periodo fascista, il Parlamento repubblicano aveva ereditato da quello monarchico molte delle caratteristiche istituzionali che avevano segnato l’esperienza precedente¹⁰²: uno stile decisionale consensuale; il rischio di un ricorrente assemblearismo; una forte ambiguità nelle relazioni con il Governo; una legittimazione basata più sull’enfasi della rappresentanza della volontà popolare che sulle sue *performance*¹⁰³.

Tre fattori che contribuirono a intensificare questa condizione: l’asimmetria dei poteri tra legislativo ed esecutivo¹⁰⁴; l’uso dei regolamenti parlamentari prefascisti; la regola elettorale proporzionale.

Se esaminiamo gli articoli relativi alla funzione legislativa, notiamo che, sebbene si tratti della funzione più estesamente disciplinata, perché tradizionalmente più propria del Parlamento, ci accorgiamo che il testo della Costituzione si mantiene sul punto generico non entrando a dettare nello specifico le caratteristiche di tale potere¹⁰⁵.

È evidente che su queste basi politico-istituzionali il Parlamento poteva svolgere efficacemente le sue funzioni istituzionali di *policy-making* più rilevanti solo con una maggioranza stabile e compatta (come avvenne nella I legislatura). Quando il sistema partitico poi si diresse verso un “multipartitismo polarizzato”,

¹⁰² Per questa analisi v. G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e conciliazione, in Il Parlamento. Storia d’Italia, Annali*, XVII, Einaudi, Torino, 2001, 485 ss.

¹⁰³ G. CAPANO, *Il parlamento della transizione tra cambiamenti e persistenze*, in *Scienza & Politica*, 28, 2010, 52.

¹⁰⁴ Particolare rilevanza sul punto hanno le previsioni costituzionali sul bi-cameralismo simmetrico, l’attribuzione di poteri legislativi alle commissioni parlamentari e l’individuazione della legge come essenziale fonte formale per i processi di *policy-making*.

¹⁰⁵ In proposito, non solo l’art. 70 (che attribuisce la funzione legislativa collettivamente alle due Camere) ma anche l’art. 72 (in base al quale le leggi vengono approvate da ciascuna Camera articolo per articolo e con votazione finale) precisano tutto sommato abbastanza poco. E non permettono di dare risposta univoca all’interrogativo se l’approvazione significhi almeno tendenzialmente determinazione del contenuto delle leggi, o viceversa significhi, sempre tendenzialmente, ratifica della proposta. La dottrina parla a questo proposito della difficoltà di individuare l’identità del parlamento, che vacilla tra un ruolo “ratificatorio” e un ruolo “decisionale”. Su questi aspetti v. C. CHIMENTI, *La funzionalità del Parlamento agli inizi degli anni ’80*, in *Città & Regione*, 4, 1980, 22 ss. Il tema è stato ripreso negli anni successivi anche da altri autori, tra cui E. CHELI, *Modello parlamentare e ruolo del funzionario*, in *Burocrazia parlamentare. Funzioni, garanzie e limiti*, a cura di AA.VV., Camera dei Deputati, Roma, 1983 e G. ROLLA, *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2000, 601.

che impediva la reale dinamica competitiva per governare, il Governo divenne debole e schiavo della competizione tra i partiti e le fazioni che lo componevano e conseguentemente il Parlamento si ridusse – come già ricordato più volte – ad una camera di compensazione di dinamiche partitiche¹⁰⁶.

Non stupisce, perciò, che nel periodo considerato si fosse verificata una notevole disfunzione rispetto al modello dei due organi voluto dai costituenti. Un problema di natura tecnica e politica, come bene ha evidenziato la dottrina¹⁰⁷.

Guardando al rapporto tra le fonti e la forma di governo, è soprattutto l'attuazione programmatica e il coordinamento legislativo che non funzionano propriamente secondo quello schema.

Il numero eccessivo delle leggi prodotte, il loro contenuto microsettoriale e la prassi di approvare leggi di pochissimi articoli, dimostravano l'inesistenza di una programmazione generale e la difficoltà di dare corpo a un indirizzo politico unitario tra maggioranza parlamentare e Governo. Questi due attori, anzi, agivano come centri di potere distinti e separati. Lo si vede nell'alto tasso di successo dell'iniziativa governativa e nella correlativa capacità della maggioranza parlamentare di portare al successo legislativo un numero ampio di progetti di legge.

Beninteso, durante questo periodo non furono approvate solo leggi di minore entità. L'analisi ci ha mostrato pure esempi virtuosi di leggi che avevano carattere più ampio – oltre quelle già citate – come la riforma agraria, la nazionalizzazione dell'energia e la riforma della scuola media¹⁰⁸. Sarebbe ingiusto, perciò, ridurre quel periodo a un mero esercizio di consociativismo/assemblearismo attraverso la produzione di leggi di minore interesse¹⁰⁹. La dialettica Governo-Parlamento portò a risultati seri e a leggi importanti che rimasero in vita alcuni decenni.

Altrettanto vero è, però, che la dialettica tra i due organi fondamentali della forma di governo produsse una serie di problematiche di cui il fenomeno delle *leggine* è solo la più evidente espressione.

Mancò quasi del tutto una programmazione e un coordinamento dei lavori

¹⁰⁶ Su questi aspetti, oltre ai notissimi saggi degli anni '70 di Sartori, Predieri, Di Palma, Cazzola v. anche C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nella esperienza di dieci legislature*, cit.; G. DI PALMA, *Parlamento-arena o Parlamento di trasformazione?*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2, 1987, 179 ss.

¹⁰⁷ C. CHIMENTI, *La funzionalità del Parlamento agli inizi degli anni '80*, cit., 19 ss.

¹⁰⁸ V. CRISAFULLI, *Cinquant'anni di legislazione in Italia*, cit., 13 ss. sottolinea che nel complesso il decennio 1970-1980 è il periodo contrassegnato dalla più intensa attività legislativa di spiccato impegno politico.

¹⁰⁹ Il ridimensionamento del fenomeno fu uno dei punti di partenza della relazione di Leopoldo Elia al Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti del 2000 a Firenze. Cfr. L. ELIA, *Relazione generale*, in *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001, 3 ss.

in vista della approvazione di provvedimenti legislativi importanti, perché il Parlamento e il Governo erano troppo spostati sulla ordinaria amministrazione o sugli adempimenti "di bandiera" per prendere sul serio la realizzazione del programma governativo¹¹⁰. In questo senso, è significativo anche il dato sull'approvazione delle leggi attraverso il procedimento decentrato; un segno della necessità soprattutto di contingentare le decisioni entro periodi di tempo più stretti.

Lo studio condotto rende, dunque, un'immagine della vita del Parlamento repubblicano durante le prime legislature come una vera e propria "stanza della mediazione"¹¹¹; un organo che, come ha ben messo in evidenza l'analisi empirica condotta dai politologi, svolge una funzione di compensazione del sistema politico esterno alle aule parlamentari¹¹². Un ruolo assolto soprattutto mediante un'attività legislativa estesa e basata su logiche di compromesso ma, soprattutto, «controllata da lontano dalle *leadership* dei partiti¹¹³».

A questo proposito si devono mettere in luce alcuni aspetti rilevanti concernenti le dinamiche oppositive che si verificarono nel circuito Governo-Parlamento. Esse, infatti, non portarono all'emergere del primo come istituzione forte.

Malgrado l'aumento del peso percentuale dell'iniziativa governativa (che mette in luce il lento differenziarsi del Governo all'interno del sistema politico) il Governo, soprattutto nella sua veste collegiale, rimaneva ancora una istituzione debole. Lo dimostra il ripetuto susseguirsi di gabinetti guidati da personalità differenti a distanza di poco tempo e la stessa iper-produzione legislativa¹¹⁴. L'immagine più nitida di queste prassi è quella di una legislazione frut-

¹¹⁰ Interessanti su questo aspetto sono le considerazioni di A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, cit., 90-91 il quale mette in luce la moltiplicazione dei centri di programmazione normativa a dispetto della univocità del ruolo svolto dal Parlamento.

¹¹¹ Cfr. A. PREDIERI, *Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano*, cit.; A. PREDIERI, *Il processo legislativo*, cit. Sul punto v. anche G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare: i partiti nel Parlamento italiano*, cit.

¹¹² Il dato sulla sede di approvazione delle leggi e sull'iniziativa non è l'unico rilevante ai nostri fini. Anche le regole sul funzionamento interno delle assemblee (i regolamenti), così come l'organizzazione interna delle Camere che ne derivava, erano state costruite su un modello che spingeva a ricercare a ogni costo il compromesso tra le forze politiche. V. sul punto C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il parlamento*, cit., 101.

¹¹³ C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il parlamento*, cit., 99-100.

¹¹⁴ È soprattutto quest'ultima a rendere l'immagine di un Governo che deve rincorrere la propria maggioranza parlamentare attraverso una alluvione di iniziative legislative. Cfr. F. CAZZOLA, *Governo e opposizione nel Parlamento italiano. Dal centrismo al centro-sinistra: il sistema della crisi*, Il processo legislativo nel Parlamento italiano, Giuffrè, Milano, 1974; F. CAZZOLA, M. MORISI, *L'alluvione dei decreti il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, Giuffrè, Milano, 1981. La stessa argomentazione è stata usata anche da S. FABBRINI, *Quale democrazia l'Italia e gli altri*, Laterza, Bari-Roma, 1994.

to di un “co-governo parlamentare”¹¹⁵, la quale però stava a indicare una chiara degenerazione assembleare della forma di governo¹¹⁶.

9. IL TENTATIVO DI RISOLVERE LE DISFUNZIONI DELLA LEGISLAZIONE ATTRAVERSO LA MODIFICA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

Dal 1948 a oggi numerosi aspetti dell’approvazione delle leggi hanno subito cambiamenti importanti. Le modifiche dei regolamenti parlamentari hanno tentato di adeguare i modi di approvazione delle leggi alle esigenze che si sono manifestate nel corso degli anni.

Sono stati, infatti, il crescente bisogno di legislazione e il mutamento dei rapporti all’interno del sistema politico (soprattutto tra maggioranza e opposizione) a porre le basi per la grande riforma dei regolamenti realizzata nel 1971¹¹⁷.

Prima di analizzare le modifiche, giova fare un accenno alla situazione dei regolamenti nel periodo precedente. Come è noto, all’indomani della approvazione della Costituzione si decise di non approvare un regolamento *ex novo* della Camera dei Deputati¹¹⁸. Si scelse di riesumare il regolamento prefascista così come modificato nel 1920-1922 dopo l’approvazione della legge elettorale proporzionale¹¹⁹. Al Senato, invece, venne approvato in modo molto veloce un regolamento che ricalcava nella sostanza quello della Camera.

La ragione di questa scelta ha un nesso molto stretto con quello che si è descritto nelle pagine precedenti attraverso i numeri della legislazione. In questo modo si raggiungevano almeno quattro diversi obiettivi.

- 1) Permettere alla classe politica repubblicana di sentire la rottura con il fascismo e poter lavorare in continuità con lo Stato liberale.
- 2) Limitare le poche innovazioni contenute nella Costituzione dal punto di

¹¹⁵ A. PREDIERI, *Il governo co-legislatore*, cit.

¹¹⁶ G. PASQUINO, *I governi*, in *La politica italiana. Dizionario critico (1945-1995)*, a cura di G. PASQUINO, Laterza, Bari-Roma, 1995; C. DE MICHELI, *L’attività legislativa dei governi al tramonto della Prima Repubblica*, cit., 151 ss.

¹¹⁷ In proposito v. G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. giur.*, XXVI, Roma, 1991, 21; G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell’evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, cit., 230-231.

¹¹⁸ Tali vicende sono descritte da A. MANZELLA, *Il parlamento, Strumenti. Diritto*, II ed., Il Mulino, Bologna, 1991, 47 ss.; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1974, 88 ss.

¹¹⁹ Sul punto v. P. CARETTI, *Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea Costituente*, in *Giorn. stor. cost.*, 1, 2008, 101 ss. Per una analisi della situazione che si venne a creare durante il fascismo v. E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Giorn. stor. cost.*, 1, 2008, 69 ss.

vista istituzionale per evitare del tutto l'instaurazione di una vera democrazia dell'alternanza¹²⁰.

3) Ridurre la capacità delle opposizioni di controllare l'operato della maggioranza in aula attraverso una lettura riduttiva dei poteri di indirizzo e controllo delle Camere.

4) Non offrire al Governo alcun potere sull'ordine del giorno delle Camere nella nuova cornice repubblicana.

Una prova concreta a favore di questo giudizio la si trova nella decisione dei costituenti di non dotare le Camere di quegli ampi poteri di codeterminazione dell'indirizzo politico in grado di essere effettivamente esercitati a favore di una società complessa e articolata come quella italiana dell'epoca. L'idea che come si è detto emerse durante i lavori della costituente, e sopravvisse anche durante il periodo successivo, era quella di un indirizzo politico realizzato essenzialmente attraverso la legge¹²¹. È in questo senso che si deve leggere la mancanza di strumenti di limitazione dell'ostruzionismo o la mancata attribuzione al Governo di qualsiasi preminenza nel procedimento legislativo o, ancora, la "preferenza" per le votazioni a scrutinio segreto. Tutti elementi che intendevano fondare la preminenza di un Parlamento produttore di leggi, ma che impedivano il consolidamento del principio tipico del regime parlamentare dove il Governo funziona come "comitato direttivo della maggioranza"¹²².

Come è noto, questi obiettivi non vennero raggiunti, e su molti punti la realtà dei fatti superò di gran lunga quello che si sarebbe potuto immaginare.

Il dato che influenzò maggiormente fu il massiccio ricorso all'approvazione delle leggi mediante il procedimento in sede legislativa o deliberante. L'assegnazione di un così alto numero di iniziative legislative governative e parlamentari alla approvazione delle commissioni segnò profondamente l'evoluzione del rapporto maggioranza-opposizione e, di risulta, anche il rapporto maggioranza-Governo. La rilevanza di tale procedura per le dinamiche che reggono questi due tipi di relazioni è decisiva nella storia delle prime legislature¹²³.

L'applicazione delle norme regolamentari determinò una situazione di que-

¹²⁰ In proposito v. G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986, *passim*.

¹²¹ Anche gli accenni fatti al controllo del potere legislativo non andavano oltre gli strumenti scarni ereditati dalla tradizione liberale. Per un giudizio più approfondito sul punto v. A. BALDASSARRE, *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, a cura di AA.VV., Laterza, Roma-Bari, 1982, 17-18.

¹²² Secondo l'espressione riportata alla luce da L. ELIA, *Il governo come comitato direttivo del parlamento*, cit.

¹²³ In proposito L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, cit., 44 ss.; A.A. CERVATI, *Parlamento e funzione legislativa*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, a cura di AA.VV., Laterza, Roma-Bari, 1982, 42 ss.; G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, cit., 36 ss.

sto genere: con il passaggio della legge solo in commissione i contrasti tra parti avverse si smorzavano – anche grazie all’assenza del pubblico – e si raggiungeva generalmente in maniera più facile l’accordo tra le diverse forze politiche¹²⁴.

Pertanto, assegnare un progetto di legge alla commissione in sede legislativa o seguire la procedura ordinaria poteva significare l’approvazione o meno del medesimo. E in questo giocava un ruolo decisivo il Presidente dell’assemblea, a cui i regolamenti avevano dato un potere discrezionale amplissimo sul punto¹²⁵. Certo le disfunzioni del circuito della decisione politica e della forma di governo nel complesso non mancavano. Le *leggine* furono l’esempio più eclatante di questo¹²⁶. Ma era una disfunzione che – come si è detto – appariva funzionale a questo stato delle cose, perché permetteva (democraticamente) di non emarginare le minoranze nelle scelte, anche molto di dettaglio, che dovevano essere prese a livello statale¹²⁷.

¹²⁴ Questo generava una situazione di strabismo nei rapporti tra maggioranza, opposizione e Governo, tale per cui accadeva che la maggioranza che votava la fiducia era molto diversa dalla maggioranza legislativa. In quest’ultima partecipavano – come si è già detto – molte volte anche i deputati del PCI che solevano negoziare il contenuto dei provvedimenti con la maggioranza in commissione. Sul punto si v. F. CAZZOLA, *Governo e opposizione nel Parlamento italiano: dal centrismo al centro-sinistra*, cit., 99.

¹²⁵ L’art. 72 Cost. della Costituzione si limita a determinare solo i tipi di legge per i quali la procedura decentrata non può essere impiegata, rinviando ai regolamenti di stabilire i casi di applicazione dell’istituto. Ma i regolamenti non stabilivano per quali leggi si potesse, o si dovesse, far ricorso alla sede legislativa. Essi definivano solo il potere discrezionale del Presidente di decidere. Su tali aspetti v. le critiche svolte da L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, cit., 54 e da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Cedam, Padova, 1976, 746. Un quadro chiaro della procedura e dei riflessi sul prodotto legislativo si trova in A.A. CERVATI, *Art. 70-72*, in *Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca. La formazione delle leggi*, I, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1985, 146-147.

¹²⁶ L’approvazione delle leggi in commissione era il punto di emersione maggiore del fenomeno consociativo e l’esempio più eclatante del fatto che l’emarginazione dei comunisti era fenomeno governativo, e non di rado assembleare, più che parlamentare. Le norme regolamentari, infatti, consentivano o addirittura influenzavano una dissociazione tra maggioranza governativa e maggioranza legislativa, tale per cui la prima accettava l’apporto delle minoranze in commissione, dove la negoziazione e l’accordo era più facile. In proposito F. ZUCCHINI, *L’attività legislativa del parlamento italiano: consociativismo? polarizzazione?*, cit., 569 ss.

¹²⁷ Da qui forse sorge l’appellativo usato prima da Sartori e poi da Predieri per indicare il lavoro del nostro Parlamento: il “legislativo mediatore”. Cfr. i già più volte citati G. SARTORI, *Dove va il Parlamento?*, cit. e A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, cit., 35. Alle considerazioni di questi due autori deve essere aggiunta anche la visione complementare espressa da A. BALDASSARRE, *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico*, cit., il quale mostra che questa concezione che vedeva nella mediazione legislativa «la forma di mediazione politico-sociale dalla quale dipendeva la risoluzione di tutti i conflitti sociali aventi rilevanza politica, corrispondeva naturalmente a una immagine di società estremamente semplificata: una immagine immediatamente riflessa dai rapporti sociali e politici allora esistenti, dove un tipo di produzione non ancora industrializzata su scala nazionale permetteva un agevole controllo dei conflitti socio-politici soprattutto attraverso la mediazione della Chiesa, della scuola, dei partiti e del complesso governo-Parlamento».

Al netto di queste considerazioni, “legiferare per commissioni” determinava una profonda alterazione qualitativa e quantitativa della legislazione e, di riflesso, una trasformazione della stessa forma di governo¹²⁸.

Malgrado fosse fondata sulla creazione di micro-legislazione destinata quindi a durare poco, la collaborazione tra maggioranza e opposizione non si fermò. Dall’inizio della V legislatura in poi la strategia della negoziazione venne estesa anche a leggi di maggiore importanza, come quelle che istituirono le Regioni, la legge attuativa del *referendum* e lo Statuto dei lavoratori.

Il ricorso sempre più frequente al Parlamento come arena di compensazione e come forma di composizione in maniera arbitrare degli scontri che avvenivano tra forze di maggioranza e di opposizione, o come luogo per disinnescare la protesta sociale e studentesca di quegli anni, portò alla necessità di modificare i regolamenti parlamentari formulati sullo strumentario di un Parlamento da Stato liberale.

L’approvazione dei nuovi regolamenti derivò dall’esigenza tecnica di raccogliere gli istituti sorti in via di prassi, o regolati frammentariamente dopo il 1948, e dalla necessità politica di dare un nuovo slancio all’istituzione Parlamento¹²⁹.

Non è semplice dare una valutazione di questo grande cambiamento¹³⁰. Tantomeno questa è la sede per dare un giudizio complessivo sulle scelte compiute allora dalle forze parlamentari per darsi nuove regole. La riforma del 1971 rappresentò anzitutto il tentativo di trasformare il Parlamento in un organo capace di maggiore partecipazione alla determinazione dell’indirizzo politico¹³¹.

¹²⁸ Cfr. G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, cit., 39.

¹²⁹ La base delle riforme degli anni ’70 sono da rinvenire in un lungo percorso che era stato compiuto dal 1948 fino a quel momento. Cfr. P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Il Parlamento. Storia d’Italia, Annali*, XVII, Einaudi, Torino, 2001, 596 ss.

¹³⁰ A proposito v. la recente ricostruzione di G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un’opinione dissenziente*, in *Giorn. storia. cost.*, 1, 2008, 143 ss.

¹³¹ Una modifica che avvenne sotto la spinta dei grandi cambiamenti che in quel momento si stavano realizzando o preparando, come lo Statuto dei lavoratori, l’istituzione delle Regioni ordinarie e più tardi l’attuazione delle norme costituzionali sul Referendum abrogativo e il conseguente riconoscimento delle domande che attengono ai diritti civili e alle libertà dei cittadini. Su tali aspetti cfr. A. BALDASSARRE, *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico*, cit., 28-29. In proposito v. anche le ricostruzioni circa la presunta “centralità” parlamentare che i nuovi regolamenti registravano e consentivano fatte da C. CHIMENTI, *Centralità e funzionalità del Parlamento*, in *Dem. dir.*, 4, 1978, 627 ss.; T. MARTINES, *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Giuffrè, Milano, 1979; S. PASSIGLI, *Crisi o centralità del Parlamento?*, cit., 5 ss.; E. CHELI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, 2, 1981, 343 ss.; V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di Governo in Italia: prime osservazioni*, 19 ss. Sull’idea dei regolamenti di accentuare il ruolo di autonoma elaborazione e decisione del Parlamento come tale in relazione alle *public policies* e al controllo sugli apparati amministrativi v. G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell’evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, cit., 231.

Il modello che si seguì intendeva introdurre una maggiore fluidità nei rapporti Governo-maggioranza-opposizione. Una circostanza che portò a respingere schemi di contrapposizione netta tra i diversi organi¹³². In questo frangente il Parlamento tentò di recuperare la sua capacità rappresentativa – la sua centralità¹³³ – allargando il consenso dei gruppi in due direzioni, quasi sino alla unanimità procedimentale e nella scelta dei contenuti delle legislazioni, rafforzando il metodo dell'allargamento della maggioranza legislativa considerandola – come si è visto – diversa da quella governativa¹³⁴.

Con specifico riguardo al procedimento di approvazione delle leggi, la riforma si mosse nell'obiettivo di garantire il miglioramento della produzione legislativa per quantità, qualità e coerenza. Cambiò, quindi, il sistema della programmazione dei lavori. Il nuovo meccanismo aveva la duplice finalità di rendere responsabili tutti i gruppi politici dell'attuazione del programma attraverso la regola della unanimità e di consentire il coordinamento del lavoro nelle differenti sedi (assemblea e commissioni)¹³⁵. Venne stabilito il meccanismo per l'attività della commissione in sede referente, stabilendo l'*iter* della procedura e il valore dei pareri delle altre commissioni¹³⁶. Circa l'utilizzo della sede legislativa

¹³² R. TOSI, *Lavori delle Camere e mediazione dei Presidenti*, in *Dir. e soc.*, 3, 1973, 550.

¹³³ Si usa qui un termine che la dottrina tra la fine degli anni '70 e primi anni '80 ha messo notevolmente in crisi. Tra i contributi più rilevanti a questo proposito v. *infra multis*: T. MARTINES, *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie*, cit., 533 ss.; S. PASSIGLI, *Crisi o centralità del Parlamento?*, cit., 5 ss.; C. CHIMENTI, *La funzionalità del Parlamento agli inizi degli anni '80*, cit., 19 ss.; A. MANZELLA, *I Regolamenti parlamentari del 1971: quale riforma?*, in *Città & Regione*, 4, 1980, 36 ss.; R. BALLARDINI, *Parlamento, la centralità smarrita*, in *Il Ponte*, 6, 1980; V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di Governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quad. cost.*, 1, 1981, 7 ss.; E. CHELI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, cit., 343 ss.; U. DE SIERVO, *Centralità del Parlamento*, in *L'opinione*, 42, 1983, 2; G. PASQUINO, A. PARISI, *La centralità del Parlamento nel sistema istituzionale come causa ed effetto della sua rilevanza informativa*, in *Informazione e Parlamento. Atti del seminario di studio promosso dalla Associazione stampa parlamentare (Roma, 15 dicembre 1983)*, Camera dei Deputati – Ufficio stampa, Roma, 1984, 19 ss.

¹³⁴ In proposito A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, cit., 51.

¹³⁵ Le commissioni sono tenute a conformare i loro lavori al programma e al calendario generale, sotto il controllo del presidente. Al presidente è attribuito il potere di assegnazione di un progetto alla commissione competente e la scelta della sede: maggiori poteri ha il presidente del Senato le cui assegnazioni in sede referente (art. 34) o in sede legislativa (art. 35) non sono soggette a modificazioni da parte dell'assemblea, cosa invece possibile alla Camera. Cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *Il procedimento legislativo*, in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. LABRIOLA, Giuffrè, Milano, 1999, 256. Riguardo al rilievo sostanziale e procedurale che in tutte le attività delle Camere si attribuisce ai gruppi parlamentari v. G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., 407 ss.

¹³⁶ I tempi per la presentazione delle relazioni sono portati a quattro mesi alla Camera, due al Senato (dove i tempi si calcolano sui giorni di seduta), fatta salva la possibilità per il presidente di assegnare un termine più breve; i tempi sono dimezzati in caso di urgenza e ridotti a quindici giorni per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

va alla Camera si stabilirono i casi in cui tale tipologia di procedimento potesse essere utilizzato¹³⁷, mentre nulla si diceva nel regolamento del Senato. I regolamenti stabilirono pure norme per abbreviare la discussione generale in assemblea, facendo di essa una sorta di riassunto da parte dei relatori dei risultati già conseguiti in commissione. Altre norme, infine, riguardarono la presentazione, la discussione e il voto degli emendamenti e la durata degli interventi e altre ancora la procedura di bilancio e il collegamento con gli organi internazionali e comunitari¹³⁸.

Per quanto riguarda il rapporto maggioranza-Governo e maggioranza-opposizione alcune norme dei nuovi regolamenti, in maniera più marcata alla Camera, contribuirono ad attenuare la differenziazione dei ruoli tipica della forma di governo parlamentare in favore di rilevanti elementi che andavano verso l'accentuarsi di elementi di assemblearismo¹³⁹.

La razionalizzazione e lo snellimento delle procedure funzionavano, infatti, solo se le opposizioni lo avessero permesso¹⁴⁰, perché chiedevano l'accordo dei presidenti di tutti i gruppi¹⁴¹. Era sicuramente questo il limite maggiore dei nuovi regolamenti¹⁴².

In questo orizzonte, le regole che avrebbero dovuto garantire la razionalizzazione e lo snellimento delle procedure parlamentari si scontrarono con la volontà di tutela delle minoranze. Sulla base di queste norme si arrivò fino a considerare tutti i gruppi, non importa se della maggioranza o dell'opposizione, allo

¹³⁷ È escluso per i procedimenti di rilevanza generale e quelli urgenti. Cfr. art. 92. Una norma vuota a giudizio di A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 98.

¹³⁸ Queste ultime resteranno purtroppo inutilizzate per molto tempo. Sul punto v. P. CARETTI, *I riflessi dell'ordinamento comunitario nella forma di governo italiana*, in *Quad. cost.*, 2, 1981, 311 ss.

¹³⁹ Per un esame di questi aspetti v. E. CHELI, *La vera crisi del parlamento italiano*, cit., 95 ss. e S. TRAVERSA, *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi: studi*, Giuffrè, Milano, 1989, 479.

¹⁴⁰ A questo si aggiunge pure che tutto il procedimento legislativo resta legato a uno schema univoco e vetusto che non contempla alcuna differenziazione dei procedimenti, nonostante i suggerimenti dell'art. 72 Cost. Cfr. R. DE LISO, *Le recenti modifiche del regolamento della Camera*, in *Dem. dir.*, 1, 1983, 124.

¹⁴¹ G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., 407.

¹⁴² I punti maggiormente critici dei nuovi regolamenti riguardarono gli annosi aspetti già citati: a) un eccessivo rilievo dato ai gruppi e ai loro presidenti indipendentemente dalla consistenza di essi; b) la regola della unanimità nella programmazione (per un esame delle critiche a questa scelta v. D. MARRA, *La programmazione dei lavori parlamentari*, in *Città & Regione*, 4, 1980, 54 ss.); c) la mancanza di norme di favore e corsie preferenziali per le iniziative del Governo che non fossero semplici deroghe ai limiti temporali posti dai regolamenti (la disciplina dell'*iter legis* era ancora caratterizzata dall'assenza di priorità o di procedure particolari da riservarsi alle iniziative governative in quanto tali, così come dall'assenza di scansioni temporali rigide o comunque da tempi di approvazione predefiniti o predeterminabili, ed era orientata a favorire la collaborazione o, meglio, la contrattazione tra le varie componenti parlamentari nel processo formativo dei testi legislativi sia in aula che in commissione. In proposito v. F. COCOZZA, *Il governo nel procedimento legislativo*, cit., 187 ss.).

stesso modo¹⁴³. Grazie alla regola dell'unanimità nella organizzazione dei lavori si teorizzò che non vi fosse distinzione di funzioni tra maggioranza e opposizione¹⁴⁴ e addirittura che non vi fosse la necessità di un potere del "Governo in Parlamento", almeno quanto alla possibilità di influenzare l'andamento dei lavori parlamentari¹⁴⁵.

I regolamenti parlamentari, in sintesi, esprimevano non un bisogno di "efficienza produttiva", come è stato detto di recente, ma una "necessità unitaria"¹⁴⁶, che però non risultava del tutto adeguata a rafforzare il ruolo del Parlamento in un momento in cui il sistema dei partiti risultava frammentato e incapace di dare vita a un indirizzo politico unitario¹⁴⁷.

¹⁴³ Si deve tenere conto che in questo periodo si osserva S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984, 322 in questo periodo si realizza il maggiore allontanamento dalla concezione del rapporto maggioranza-opposizione basato su una precisa distinzione di ruoli istituzionali.

¹⁴⁴ S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., 209 difende la regola dell'unanimità, che afferma derivante dai nuovi rapporti tra maggioranza e opposizione, sostenendo che al Governo non compete alcuna priorità né privilegio nella determinazione dell'ordine del giorno. L'autore afferma che nessun principio del genere si può ricavare in alcun modo dall'ordinamento costituzionale, anzi la presunzione è al contrario, dato che si salvaguarda il Governo da voti contrari, irrilevanti nel rapporto fiduciario. Su posizioni simili A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., 219 ss.

¹⁴⁵ La programmazione dei lavori è la cartina di tornasole del reale potere del Governo in Parlamento. Cfr. G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, in *Rass. parl.*, 4, 1996, 830. L'effetto perverso di questa situazione fu, purtroppo, che in caso di mancata intesa sul programma, maggioranza e governo fossero liberati dalla loro responsabilità nell'attuazione dell'indirizzo politico, mentre al contrario, nel caso di raggiungimento dell'unanimità, la responsabilità fosse assunta indifferenziatamente da tutti i gruppi parlamentari. Per queste conclusioni v. S. LABRIOLA, *La Camera dei Deputati e il suo regolamento (spunti critici e riflessioni sulla riforma del 1981)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1982, 403.

¹⁴⁶ Per queste riflessioni v. A. MANZELLA, *Le origini dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. MANZELLA, Il Mulino, Bologna, 2012, 14.

¹⁴⁷ Una descrizione plastica di come i regolamenti del 1971 non avessero saputo risolvere problemi più grandi del sistema politico italiano di allora, quali l'assenza di garanzie per la decisione politica, la ingovernabilità e l'impossibilità di decidere in tempi ragionevoli è condotta da A. MANZELLA, *I Regolamenti parlamentari del 1971: quale riforma?*, cit., 38. Critiche più ampie sono state condotte da C. CHIMENTI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. MANZELLA, Il Mulino, Bologna, 2012, 28 ss.

CAPITOLO II

DALLA VI ALLA XII LEGISLATURA (1972-1992): LA LEGISLAZIONE “FRAMMENTATA”

SOMMARIO: 1. 1972-1992: un lungo e controverso periodo della storia repubblicana. – 2. Il lento ma costante abbassamento del numero delle leggi e l’esplosione dei decreti-legge. – 3. La trasformazione del potere di iniziativa legislativa. – 4. I tempi di approvazione delle leggi: il problema del calendario dei lavori delle Camere. – 5. La reiterazione dei decreti-legge. – 6. Il decreto-legge come fonte per governare la nuova complessità sociale. – 7. Recuperare la co-determinazione dell’indirizzo politico su materie complesse attraverso il procedimento di conversione. – 8. Il tentativo di evitare la legislazione di spesa episodica: la legge finanziaria. – 9. La instabilità legislativa in alcuni settori significativi. – 10. Nuove modifiche dei regolamenti parlamentari. – 11. I primi tentativi di razionalizzazione del sistema delle fonti.

1. 1972-1992: UN LUNGO E CONTROVERSO PERIODO DELLA STORIA REPUBBLICANA

I nuovi regolamenti parlamentari del 1971 produssero una situazione del tutto particolare¹. Il Governo non riuscì a ottenere, nei fatti, garanzie per influenzare la programmazione parlamentare e soprattutto per incidere sui tempi di approvazione dei disegni di legge. Il tentativo di coniugare la funzionalità del Parlamento con la tutela delle minoranze apparì presto un’illusione e l’aspirazione all’unanimità, pur trovando terreno fertile, si scontrò con alcuni ambienti della realtà politica italiana che erano estranei allo spirito “assemblearistico” dei regolamenti².

Tale condizione portò, in certi momenti, alla quasi totale paralisi dell’attività parlamentare, a causa (soprattutto) dell’ostruzionismo delle forze politiche minori³. Sono gli anni in cui iniziava il gran dibattito sulla governabi-

¹ La dottrina parlerà dopo pochi anni dalla riforma di un vero e proprio “fallimento” dei nuovi regolamenti parlamentari. Cfr. G. FERRARA, *Riforma del parlamento e produzione delle leggi*, cit., 17.

² In proposito S. TRAVERSA, *La governabilità craxiana: riforma dei regolamenti parlamentari e abolizione del voto segreto*, in *Rass. parl.*, 1, 2009, 54 ss.

³ In questi anni aumentarono vistosamente i fenomeni di ostruzionismo delle minoranze. Per i dati v. E. VOZZI, *Ostruzionismo ed istituzione Parlamento*, in *Città & Regione*, 4, 1980, 61 ss.

lità⁴. Un tema che ancora oggi non ha abbandonato le riflessioni scientifiche ed i “lamenti” dei protagonisti del sistema politico italiano⁵.

In una situazione come questa, i Governi tentarono di reagire in diversi modi ai problemi di funzionalità della legislazione. Il più evidente fu certamente l'uso massiccio – da molti visto come un vero e proprio abuso⁶ – della decretazione d'urgenza. “Governare per decreti” divenne il modo più semplice che il Governo – a partire dalla VII legislatura – possedeva per controllare il calendario delle assemblee legislative e, di riflesso, la via migliore garantita alle due Camere per influire sulle proposte legislative del Governo, rafforzando il controllo parlamentare sull'intero processo legislativo⁷. Un atteggiamento che, come si vedrà, aveva due conseguenze negative: da un lato, l'indebolimento del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo⁸ e, dall'altro, la compromissione delle procedure costituzionali per l'approvazione delle fonti primarie.

La storia parlamentare del lungo periodo in esame è contrassegnata da due grandi fasi: la prima che copre l'arco di sette anni, dal 1972 al 1979 (VI e VII

⁴ Negli anni '70 ed '80 il tema della governabilità non venne analizzato solo da un punto di vista giuridico-politico, almeno con riguardo al tema delle riforme istituzionali e ai malesseri del nostro Paese (v. sul punto: A. BALDASSARRE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Dem. dir.*, 3, 1979, 343 ss.; G. PASQUINO, *Crisi dei partiti e governabilità*, Il Mulino, Bologna, 1980, 115 ss.; S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983, 241 ss.; P. ARMAROLI, *L'intangibile governabilità: le strategie istituzionali dei partiti, dalla Costituente alla Commissione Bozzi*, Cedam, Padova, 1986, 1 ss.), ma anche da un punto di vista sociologico per individuare il sistema politico meglio capace di rispondere ai bisogni umani (M. CORSALE, *Corsale, Struttura e funzione del diritto nell'epoca dell'ingovernabilità*, in *Soc. del dir.*, 1, 1981, 103 ss.; C. OFFE, «Ingovernabilità». *Sulla rinascita di teorie conservatrici della crisi*, in *Il governo debole. Forme e limiti della razionalità*, a cura di C. DONOLO, F. FICHERA, De Donato, Bari, 1981, 107 ss.; A. ARDIGÒ, *Crisi di Governabilità e mondi vitali*, Cappelli, Bologna, 1980, *passim*; R. BETTINI, *Legislazione e politiche in Italia razionalità, efficacia, modernizzazione imperfetta*, Franco Angeli, Milano, 1990, 9 ss.).

⁵ Un problema messo in evidenza in modo lucidissimo da G. ITZCOVICH, *Mitologie della governabilità. Storia e critica di un concetto*, in *Ragion pratica*, 1, 2016, 9 ss. Sul punto v. anche G. PASQUINO, *Partiti, istituzioni, democrazie*, Il Mulino, Bologna, 2014, 172 ss.

⁶ Tema che era stato affrontato più volte durante il periodo statutario da molti autori (v. ad es. G. VENZI, *È possibile porre un freno legale all'abuso dei decreti-legge*, in *Il foro amm.*, 4, 1925, 1 ss.) e che successivamente è riemerso nella vita repubblicana negli anni '70. Si v. le analisi di: F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione. Spunti ricostruttivi*, cit., 507 ss.; G.F. CIAURRO, *Il governo legislatore*, in *Nuovi studi politici*, 1, 1977, 117 ss.; A.A. CERVATI, *Interrogativi sulla sindacabilità dell'abuso del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 4-6, 1977, 874 ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Uso ed abuso del decreto legge*, in *Dir. e soc.*, 2, 1978, 241 ss.; S. RODOTÀ, *L'abuso dei decreti legge: fenomenologia dei decreti*, in *Pol. dir.*, 3, 1980, 379 ss.; A. BALDASSARRE, C. SALVI, *La decretazione d'urgenza. Tendenze istituzionali e proposte di riforma*, cit., 33 ss.

⁷ S. RISTUCCIA, *Introduzione: la funzione di governo nella crisi del sistema politico*, in *L'istituzione governo: analisi e prospettive*, a cura di S. RISTUCCIA, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, 35 ss.

⁸ Perché interferiva nel lavoro delle assemblee mediante strumenti eccezionali che compromettevano ogni programmazione e costringevano a reagire con valanghe di emendamenti che stravolgevano il testo originario dei decreti-legge.

legislatura); la seconda, più lunga, che va dal 1979 al 1992 (dalla VIII alla X legislatura).

Tutte e due le fasi indicate furono dominate da profondi cambiamenti sociali, economici e politici che influenzarono la vita delle istituzioni italiane⁹. Non è il caso qui di ripetere quali sono state le ripercussioni sulla società e sulla politica dei fatti che si sono verificati tra il finire degli anni sessanta e il secondo quinquennio degli anni settanta, tanto l'eco di quegli eventi si può vedere ancora oggi nella nostra società.

Tra i fatti politici che diedero un'impronta decisiva alla vita delle Camere e sul modo di fare le leggi, vi furono anche le elezioni amministrative del 1971. Questa tornata elettorale impresso una spinta decisiva per le elezioni politiche del 1972 e del 1976 e, inoltre, aprì un decennio caratterizzato da fasi di stallo sul piano delle relazioni governative e da una maggiore fluidità del voto alle elezioni politiche¹⁰; quella fluidità che avrebbe portato all'affermazione elettorale del PCI nel 1976 e poi ai Governi di cd. “solidarietà nazionale” del 1978-1979¹¹.

Dalla VIII legislatura la formula politica dei partiti al Governo cambiò del

⁹ In proposito v. quanto afferma U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2014, 160 «Sul piano normativo i passi più importanti dello sviluppo sono lo statuto dei lavoratori e altre norme a tutela del lavoro, il nuovo diritto di famiglia, la riforma sanitaria in senso universalistico; ma vi sono anche altri pezzi significativi, quali la riforma penitenziaria, la chiusura dei manicomi, il nuovo più liberale statuto degli appartenenti alle forze armate, la riforma del segreto di Stato, norme varie a garanzia di gruppi svantaggiati, dalle donne ai portatori di handicap. E, a seguito di battaglie dure e divisive tra schieramenti opposti, l'introduzione del divorzio e della regolamentazione dell'aborto: punti, questi, sicuramente più problematici». Per un esame dei fatti storici che portarono alla crisi e poi alla chiusura del “secondo centro-sinistra” v. G. NEGRI, C. PAPPAGALLO, *L'Italia negli anni Settanta. Diario di una crisi politica*, Armando, Roma, 1981, 18 ss. e F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica: profilo e documenti (1948-1992)*, cit., 99 ss. Su questo periodo v. pure G. AMATO, *Il primo centro sinistra, ovvero l'espansione della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 2, 1981, 293 ss.

¹⁰ Durante questi anni termina l'esperienza del centro-sinistra e si avviano formule governative atipiche rispetto al passato come diretta conseguenza della situazione di stallo politico in cui si era trovato il Parlamento dopo le elezioni del 1976. Per esempio in quel periodo si verificò pure la formula del “governo delle astensioni” con il Governo Andreotti III. In proposito v. G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, cit., 235. Non si vuole entrare nella polemica circa la natura “consociativa” delle concezioni istituzionali dominanti tra i partiti. Una critica delle prassi consociative avviate negli anni '70 si può trovare sia nel saggio dei due autori citato in questa nota sia in A. PAPPALARDO, *Le condizioni della democrazia consociativa. Una critica logica ed empirica*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3, 1979, 73 ss.

¹¹ Dopo le vistose affermazioni elettorali nelle elezioni amministrative e nelle elezioni politiche del 1976 si sviluppò sul piano politico una collaborazione, pur accidentata, tra i partiti di centro e di sinistra, incluso il partito comunista. La collaborazione ha avuto il suo culmine nella convergenza parlamentare con la maggioranza del Partito comunista – in realtà ancora considerato insuscettibile di accedere a ruoli diretti nel Governo – nel 1977 e nel 1978 (periodo della solidarietà nazionale). Su questi aspetti v. ancora U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, cit., 160 e S. LANARO, *Storia dell'Italia repubblicana: dalla fine della guerra agli anni novanta*, Marsilio, Venezia, 1992, 417 ss.

tutto. Di lì a poco si aprì l'epoca del "pentapartito", con il ritorno al Governo di tutti i partiti che dal 1948 a quel momento avevano avuto responsabilità governative (DC, PSI, PSDI, PLI e PRI)¹². I fatti che accaddero tra la metà degli anni '80 e la crisi politica nazionale e internazionale dei primi anni '90 influirono grandemente sulle ultime due legislature in cui sopravvisse il sistema elettorale proporzionale (X e XI).

A questa fase seguì uno dei periodi più convulsi della storia repubblicana. Un momento di passaggio e di crisi profonda del nostro sistema politico, in cui sono accaduti cambiamenti interni ed esterni di notevole portata: l'inchiesta giudiziaria Mani pulite, la crisi della Lira e l'uscita dell'Italia dallo SME, il Trattato di Maastricht, la fine della Guerra fredda, il referendum sulla legge elettorale, la riforma delle immunità parlamentari, solo per citare gli eventi più importanti di questa fase.

Da un punto di vista politico questo periodo è contrassegnato da un'elevata instabilità dei partiti e delle maggioranze di governo¹³. In ben quattro tornate elettorali su cinque il popolo venne chiamato anzitempo alle urne per sciogliere nodi che si appalesavano nella costituzione dei Governi¹⁴.

2. IL LENTO MA COSTANTE ABBASSAMENTO DEL NUMERO DELLE LEGGI E L'ESPLOSIONE DEI DECRETI-LEGGE

Uno dei *trend* più significativi della legislazione dei ventiquattro anni sotto esame è la diminuzione costante del numero delle leggi.

Le elezioni anticipate del 1972, del 1976 e del 1979 sconvolsero gli andamenti di ciclo visti in precedenza, per cui la produzione legislativa totale cresceva nella seconda metà di ogni legislatura¹⁵. I minimi storici della legislazio-

¹² Per tali aspetti v. G. NEGRI, L. TENTONI, *L'instabilità governativa nell'Italia repubblicana*, in *Nuovi studi politici*, 3-4, 1992, 118-120. Bisogna ricordare che la formula del "pentapartito", pur riportando al Governo i partiti che avevano fatto parte di precedenti alleanze governative, non rappresentò una semplice riedizione di quadri politici già noti o di schemi e prospettive del passato. G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, cit., 251.

¹³ In proposito M. COTTA, *Il parlamento nel sistema politico italiano: mutamenti istituzionali e cicli politici*, cit., 219 ss.

¹⁴ È un periodo lungo in cui si sommano numerose crisi degli equilibri politici (con conseguenti elezioni anticipate) prima negli anni '70, poi negli anni '80 e in seguito negli anni '90. Un problema endemico della nostra democrazia, che purtroppo neanche il cambiamento del sistema elettorale nel 1993 ha saputo arginare. I dati sull'avvicinarsi dei diversi Governi e sulla provvisorietà dei risultati politici ottenuti tra il 1972 e il 1992 sono contenuti nel documentato articolo di G. NEGRI, L. TENTONI, *L'instabilità governativa nell'Italia repubblicana*, cit., 113 ss.

¹⁵ Cfr. anche M. BONANNI, *Il governo nel sistema politico italiano (1948-82)*, cit., 38.

ne di quegli anni sono ascrivibili in gran parte alla caduta dell'iniziativa governativa e parlamentare (quest'ultima venne maggiormente penalizzata).

Come si vede dalla tabella n. 5, il peso complessivo dell'iniziativa governativa e dell'iniziativa parlamentare sul numero delle leggi approvate era molto simile alle legislature precedenti. Crebbe, tuttavia, il peso dei disegni di legge di conversione, che si stabilizzarono su una quantità costante di circa il 15-20% del totale dell'iniziativa governativa.

TABELLA 5. – *Andamento complessivo delle leggi e iniziativa*

<i>Legislatura</i>	<i>Anni</i>	<i>Numero + (media mensile)</i>	<i>% leggi da iniz. Gov.¹⁶ (% solo ddl)</i>	<i>% leggi da iniz. parl.</i>
VI	1972-1976	1128 (22,8)	75,7 (66,1)	24,3
VII	1976-1979	666 (18,76)	85,1 (64,7)	14,9
VIII	1979-1983	963 (19,85)	72,4 (54,5)	27,6
IX	1983-1987	799 (16,8)	72,0 (48,9)	28,0
X	1987-1992	1076 (18,65)	69,6 (52)	30,4

TABELLA 6. – *Decreti-legge*

<i>Legislatura</i>	<i>Emanati</i>	<i>Media mensile tot.</i>	<i>Convertiti (%)</i>	<i>Conv. con emend. (%)</i>	<i>% leggi conv. su tot. leggi</i>
VI	124	2,5	108 (87)	68 (62,9)	9,57
VII	167	4,7	136 (81,4)	99 (73)	14,86
VIII	275	5,6	169 (61,4)	129 (76)	17,54
IX	302	6,2	136 (45,7)	105 (77,2)	17,02
X	466	8	187 (39,7)	148 (79,1)	17,39

Il periodo successivo alle elezioni del 1972 fu contrassegnato prima dalla crisi del centro-sinistra e poi dal tentativo neo-centrista dei primi Governi Andreotti¹⁷.

¹⁶ Il numero complessivo comprende anche i disegni di legge di conversione, mentre il numero tra parentesi il numero dei disegni di legge escluso il dato su queste ultime iniziative.

¹⁷ In proposito v. P. CALANDRA, *I governi della Repubblica: vicende, formule, regole*, cit.

I dati successivi alle elezioni fanno notare uno stacco rispetto alle precedenti legislature.

Le cifre delle leggi e dei decreti-legge approvati durante la VII legislatura impressionano, e non tanto per il numero complessivo dei decreti emanati (che superano i 2,5 al mese) quanto per l'incidenza che essi rappresentarono sul totale delle leggi approvate, che divenne superiore al 20%, rispetto alle più modeste percentuali delle legislature precedenti¹⁸.

A questo proposito vale la pena anticipare una considerazione circa l'uso del decreto-legge. Il ricorso a questa fonte, almeno dalla metà degli anni settanta fino alla metà degli anni novanta rispose allo stesso obiettivo che giustificava il massiccio uso delle "leggine". Come in quel caso, in un regime di *conventio ad excludendum*¹⁹ il decreto-legge permetteva di aggregare il consenso necessario per la sopravvivenza delle maggioranze²⁰.

Un esame dei dati complessivi è certamente utile per capire cosa accadde e per svolgere considerazioni di ampio respiro. In un lavoro che prende in esame lo sviluppo temporale della legislazione è certamente più conveniente osservare nello specifico di ogni legislatura la ripartizione degli esiti e delle modalità di conversione.

A partire dalla VI legislatura, infatti, la mancanza di conversione dei decreti-legge divenne ipotesi non più eccezionale, verificandosi in 1 caso su 8 (mentre la conversione veniva sempre più effettuata con l'attività emendativa delle Camere²¹).

La VII legislatura può essere considerata come lo spartiacque decisivo nell'uso della decretazione d'urgenza. I Governi di c.d. "solidarietà nazionale", che coprirono quasi tutto l'arco di questa legislatura, ricorsero numerose volte a questo tipo di fonte, spalancando la strada allo scenario che si aprì nella legislatura successiva. In questo frangente i decreti-legge passarono da 4 al mese a ben 6 al mese, si mantenne costante il rapporto di 1 legge di conversione ogni 5 leggi approvate, mentre quasi 3 decreti su 4 vennero approvati con emendamenti durante la fase di conversione parlamentare.

I decreti-legge divennero piano piano il cardine su cui ruotava tutto il pro-

¹⁸ Come fanno notare M. MORISI, F. CAZZOLA, *La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3, 1981, 449, vi è un rapporto inverso tra le prime cinque legislature e le tre successive quanto al numero di decreti approvati. Il numero dei decreti approvati durante la VI e la VII legislatura supera la somma di quelli approvati durante le prime cinque legislature.

¹⁹ Su questo tema v. il Cap. precedente.

²⁰ M. MORISI, F. CAZZOLA, *La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, cit., 448.

²¹ Un approfondimento su questi dati è compiuto da A. BALDASSARRE, C. SALVI, *La decretazione d'urgenza. Tendenze istituzionali e proposte di riforma*, cit., 33.

cesso decisionale di quegli anni. Una situazione sicuramente patologica che, a questo punto, preoccupava gran parte della dottrina²².

È evidente che l'aumentato uso della decretazione d'urgenza provocasse una diminuzione degli altri tipi di iniziativa e poi piano piano – quando questi *trend* si stabilizzarono – una diminuzione pure del numero complessivo delle leggi approvate. Quasi ogni legislatura il numero dei decreti approvati saliva di un centinaio di unità. Lo stesso però non avveniva per le conversioni che diminuivano proporzionalmente rispetto al totale dei decreti approvati (soprattutto per il fenomeno della reiterazione, di cui si parlerà più avanti).

Guardando ai dati complessivi, uno dei *trend* più interessanti è rappresentato dal rapporto tra le leggi di conversione e le leggi approvate dal Parlamento. Come si può notare, il calcolo percentuale di questo rapporto si mantenne al di sotto del 20% fino alla X legislatura, mentre salì al 37% nella XI, per poi arrivare a più del 40% nella XII legislatura.

I numeri della tabella n. 6 inducono a svolgere un'altra considerazione circa gli esiti della decretazione d'urgenza. Proviamo a paragonare la colonna delle conversioni totali con quella delle conversioni con emendamenti. Tra la VI e le successive legislature si nota una proporzione inversa tra il tasso di successo della conversione e il tasso di conversione con emendamento, tale per cui al diminuire del primo aumenta sensibilmente il secondo, così che al diminuire del numero dei decreti convertiti aumenta il numero degli emendamenti approvati in sede parlamentare.

Coloro che si sono occupati più diffusamente del tema, attraverso il confronto dei dati relativi ai diversi Governi che si sono succeduti durante quel periodo, hanno messo in luce un aspetto interessante ai nostri fini: una così forte attività emendativa non dipendeva principalmente dalla composizione della maggioranza di Governo ma dall'uso stesso – cioè dalle funzioni – che si soleva fare del decreto-legge all'interno del raccordo Parlamento-Governo²³.

L'area normativa che interessava la decretazione d'urgenza privilegiava, infatti, provvedimenti di maggiore spessore e con tassi di conflittualità molto alti. È per questo che il numero delle conversioni era così alto quando il tasso di emen-

²² D'altronde sono gli anni nei quali si discute della natura di questo atto e della alternativa tra l'abuso vero e proprio e interpretazioni che ritengono la verifica dei requisiti fissati dalla Costituzione assorbita nella decisione parlamentare circa la conversione. A questo proposito Paladin parlerà di "condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti", attraverso le categorie della "necessità relativa" (e non assoluta), dell'urgenza "meramente soggettiva" (e non oggettiva), dell'inerenza di entrambi i presupposti al "provvedere" (e non al provvedimento). Se ne deduceva che la "straordinarietà" non concernesse il ricorso al decreto ma il procedimento legislativo seguito, rispetto alla legislazione "ordinaria" del Parlamento. Cfr. L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giur. cost.*, 3, 1974, 1501 ss.

²³ Per questa analisi v. M. MORISI, F. CAZZOLA, *La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, cit., 454.

dabilità saliva. La funzione del decreto-legge era, infatti, eminentemente quella di decidere argomenti fortemente conflittuali e raffreddare le tensioni politico-partitiche più calde (sia tra la maggioranza e il Governo sia tra la maggioranza e l'opposizione). Una conferma di questo giudizio si ha non solo guardando al contenuto dei decreti, che verrà affrontato più avanti, ma anche analizzando la funzionalità decisionale delle leggi ordinarie²⁴.

3. LA TRASFORMAZIONE DEL POTERE DI INIZIATIVA LEGISLATIVA

Come è stato già detto in precedenza, attraverso l'esame dell'iniziativa legislativa si può avere un buon quadro dello stato di un sistema di governo, dei suoi equilibri interni e della sua linea di evoluzione. Le tabelle che seguono mostrano l'iniziativa parlamentare e governativa comparate in relazione alla loro efficacia. Non si tratta quindi solo dei numeri assoluti dei progetti e dei disegni di legge ma anche del livello della loro approvazione.

TABELLA 7. – *Iniziativa governativa e parlamentare comparate*²⁵

<i>Legislatura</i>	<i>Totale iniziativa</i>	<i>Iniziativa gov. (% su tot.)</i>	<i>% di successo iniz. Gov.</i>	<i>Iniz. parl. (% su tot.)</i>	<i>% di successo iniz. Parl.</i>
VI	4675	1216 (26)	67,7	3371 (72)	5,9
VII	2930	894 (30,5)	55,5	2018 (68,8)	3,7
VIII	4325	1235 (28,55)	55,6	3042 (70,3)	7,2
IX	4851	1171 (24,13)	44,1	3616 (74,5)	4,75
X	6672	1343 (20,12)	50,3	5264 (78,9)	4,6

²⁴ Anche in questo periodo si mantenne la prassi di approvare con leggi provvedimenti microsezionali e a basso tasso di conflittualità, lasciando alla decretazione d'urgenza la soluzione delle questioni più delicate. Le leggi esprimono insomma una "funzionalità decisionale" reciprocamente complementare a quella del decreto-legge. Su tale aspetto v. M. MORISI, F. CAZZOLA, *La decisione urgente* ..., cit., 461.

²⁵ Fonte: banca dati Camera (<http://storia.camera.it/documenti/progetti-legge#nav>). Discrasie tra il numero dei disegni di legge, dei progetti di legge e il numero totale dell'iniziativa deriva dal fatto che in quest'ultimo sono contenuti anche i numeri dell'iniziativa regionale e popolare. Il numero di questo tipo di iniziativa non è certamente trascurabile, ma per ragioni di spazio e di minore importanza ai fini del lavoro si è scelto di non riportare il dato in maniera disaggregata.

I dati riportati nella tabella n. 8 consentono di svolgere alcune considerazioni di ampia portata sulla legislazione.

La prima riguarda l'iniziativa del Governo. In termini complessivi, si può notare un andamento decrescente del totale dell'iniziativa governativa a partire dalla VI legislatura fino alla X. I disegni di legge governativi sono meno e scendono sotto la percentuale del 20% del totale dell'iniziativa.

La seconda considerazione concerne il successo dell'iniziativa governativa. Qui la tendenza è ancora più marcata. I disegni di legge che divengono poi leggi sono sempre meno. Il dato della VI legislatura rende l'immagine plastica di quello che si è notato dalla I alla V legislatura, quando il tasso di successo della iniziativa governativa si attestava tra il 70 e l'80%. Dalla VI legislatura in poi questo tasso scende sensibilmente, fino a toccare il minimo del 23% durante la XII legislatura. In venti anni il livello di approvazione delle leggi di iniziativa governativa crolla. Un dato che non è semplice da spiegare. È plausibile immaginare che il Governo abbia trovato strade alternative (primo indiziato è la reiterazione) in ragione delle difficoltà riscontrate nel decidere l'ordine dei lavori delle Camere.

La terza considerazione tocca il livello dell'iniziativa parlamentare. In questa situazione il livello di presentazione di progetti di legge da parte dei deputati e dei senatori non scende mai, ma anzi aumenta leggermente. Chi ha analizzato il dato ha messo in luce che proprio al diminuire della percentuale di proposte approvate aumenta corrispondentemente il numero di quelle scartate, ovvero di quelle approvate in una sola camera o mai discusse²⁶.

Anche queste ultime caratteristiche dell'iniziativa legislativa contribuiscono a rendere plausibile l'ipotesi che l'incremento della decretazione d'urgenza risponda a una strategia di utilizzazione di un prodotto alternativo alla legislazione. Il fenomeno si potrebbe così sintetizzare: nel momento in cui si inaspriscono le condizioni politiche e regolamentari che consentono ai disegni e progetti di legge di essere approvati, il circuito maggioranza parlamentare-Governo sceglie altre vie per canalizzare l'indirizzo politico legislativo in una decisione vincolante. La reiterazione – lo si vedrà tra poco – è uno degli strumenti scelti perché si possa creare l'opportunità per l'approvazione di disegni di legge in modo alternativo al normale metodo parlamentare (mentre il potere emendativo dei decreti-legge è il meccanismo per garantire la sostenibilità "costituzionale" di tale meccanismo).

L'altro elemento da mettere in evidenza in questa parte del lavoro concerne la sede entro la quale i disegni e le proposte di legge sono esaminati e approvati. L'evolversi delle legislature dalla VI in poi fanno notare una crescente diminuzione delle approvazioni in commissione e un aumento di quelle in aula.

²⁶ C. DE MICHELI, *Parlamento e Governo nel processo legislativo della transizione italiana: conflitto o consociazione?*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno 10, Giappichelli, Torino, 1999, 146.

Anche qui il passaggio essenziale lo si nota nei numeri delle X e XI legislatura, quando il rapporto tra approvazione in commissione e approvazione in assemblea si inverte.

TABELLA 8. – *Rapporto tra iniziativa con approvazione in assemblea e iniziativa con approvazione in commissione*²⁷

<i>Legislatura</i>	<i>D.d.l. apr. in ass.</i>	<i>D.d.l. apr. in comm.</i>	<i>P.d.l. apr. in ass.</i>	<i>P.d.l. apr. in comm.</i>
VI	324	617	42	493
VII	337	307	84	145
VIII	385	480	72	466
IX	342	427	76	530
X	539	383	184	950

Il raffronto tra progetti e disegni di legge mostra che l'utilizzo ancora ampio (tabella n. 8) della sede legislativa consente un maggiore successo delle iniziative parlamentari rispetto a quelle governative. Come vedremo nel capitolo successivo, dalla XI legislatura questo dato si invertirà.

A questo punto vale la pena svolgere una considerazione che confronta i dati di queste legislature con quelli delle prime cinque. Come già visto, i Governi succedutisi durante le prime cinque legislature si caratterizzavano per la presentazione di un alto numero di disegni di legge con una percentuale di approvazione non molto elevata ma costante. Di regola il numero dei disegni di legge aumentava al termine delle legislature attraverso la presentazione di numerosi "disegni di legge bandiera"²⁸.

Ancor più interessante è confrontare il dato dei disegni di legge con quello

²⁷ Fonte: V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, cit., 185; C. DE MICHELI, *Parlamento e Governo nel processo legislativo della transizione italiana: conflitto o consociazione?*, cit., 137 ss. (le percentuali si riferiscono al rapporto tra d.d.l. approvati in commissione e totale dei d.d.l. approvati; la stessa cosa vale per i p.d.l.).

²⁸ Disegni, cioè, la cui presentazione doveva considerarsi fine a sé stessa, e che quindi incidevano negativamente sulla percentuale di approvazione. Diversi, e per certi versi opposti, sono i dati delle legislature successive alla quinta. Nelle legislature qui sotto esame il fenomeno dei "disegni di legge bandiera" quasi scomparve, almeno per quanto riguarda i Governi di fine legislatura. I quali, con la sola eccezione del V Governo Fanfani nella VIII legislatura, funzionavano più da ponte fra il penultimo Governo della legislatura e le elezioni, piuttosto come dei veri e propri Governi destinati a esercitare un autonomo indirizzo politico. Su tale punto v. R. MOTTA, *L'attività legislativa dei governi (1948-83)*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2, 1985, 263.

dei decreti-legge approvati dai singoli Governi²⁹. Qui possiamo notare che è proprio al termine delle legislature e in special modo durante le crisi di governo venivano maggiormente approvati gli atti aventi forza di legge³⁰. Esiste, perciò, di sicuro una connessione tra l'aumento della decretazione d'urgenza e il fenomeno dei "disegni di legge bandiera".

L'immagine complessiva che si trae dai dati e dalle considerazioni svolte fin qui è che il potere di iniziativa legislativa parlamentare stava perdendo le caratteristiche che i costituenti avevano individuato, divenendo nulla più che una base potenziale su cui discutere o, peggio, una bozza aperta al dibattito parlamentare e ai contributi che da esso potessero derivare. Tale giudizio si avvicina molto a quanto acutamente osservava Predieri, quando leggeva nel comportamento dei parlamentari e soprattutto del Governo una mutazione del potere di iniziativa legislativa, che era divenuto un modo per presentare una sorta di "bozza preliminare di discussione", attraverso la quale i parlamentari e il Governo richiamavano l'attenzione del Parlamento su un problema, piuttosto che il prodotto di una volontà risolutrice di problemi³¹.

4. I TEMPI DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI: IL PROBLEMA DEL CALENDARIO DEI LAVORI DELLE CAMERE

Reperire e poi analizzare i dati circa i tempi impiegati dalle Camere nella approvazione delle leggi è cosa alquanto complessa. Gli autori che si sono occupati maggiormente del tema hanno mostrato che durante gli anni settanta il tempo medio di approvazione delle leggi si era allungato considerevolmente: nel 1974 per le leggi più importanti è stato stimato un tempo medio di 322,22 giorni. Dopo l'approvazione dei regolamenti parlamentari era aumentato il numero complessivo di giorni necessari per approvare le leggi³². In termini di *performance*, le Camere non davano prova di lavorare in maniera efficiente quanto ai tempi del procedimento legislativo³³.

²⁹ A tale proposito si veda l'appendice di dati riportati in CAMERA DEI DEPUTATI, *La decretazione d'urgenza. Il dibattito nella I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati 6 ottobre-17 novembre 1983*, Ufficio stampa e pubblicazioni, Roma, 1985, 120 ss.

³⁰ Il dato testimonia ancora una volta l'uso che si faceva di questi atti come mezzi per presentare disegni di legge in Parlamento e non come atti destinati a regolare un fatto o un fenomeno secondo i requisiti dell'art. 77 Cost.

³¹ Cfr. A. PREDIERI, *Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano*, cit., 428 ss.

³² Cfr. A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, cit.

³³ Cfr. G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare: i partiti nel Parlamento italiano*, cit.; A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, cit.

Se questo era il dato complessivo, si deve riconoscere invece che il processo legislativo per l'approvazione dei disegni di legge governativi (che arrivavano alla fine) si era velocizzato. Dalla V alla VIII legislatura la durata media dell'*iter* legislativo dalla presentazione del progetto alla sua definitiva approvazione era rimasta pressoché costante³⁴.

Anche la media dei giorni necessari per approvare le leggi di conversione rimaneva pressoché stabile. Si deve però tenere presente che in questo periodo il numero dei decreti-legge aumentò considerevolmente. Dunque, era aumentata anche l'incidenza della procedura di conversione che, al netto del fenomeno della reiterazione, abbassava molto i tempi legislativi.

TABELLA 9. – *Durata media (in giorni) dell'iter dei disegni di legge approvati sia includendo sia escludendo i decreti-legge*³⁵

<i>Legislatura</i>	<i>Tempi con d.l.</i>	<i>Tempi senza d.l.</i>
V	252	277
VI	231	260
VII	170	210
VIII	224	275

Un discorso a parte deve essere svolto rispetto al programma dei lavori.

Già si è ricordato che tra le ragioni che si è soliti indicare alla base dell'eccessiva produzione di decreti-legge, e poi alla base della prassi deleteria della reiterazione, vi è la difficoltà che ogni Governo incontrava nella approvazione di atti che fossero attuazione del proprio programma politico³⁶. Tale situazione aveva la sua origine nella tendenza alla unanimità prevista nei Regolamenti del 1971. Fino alla riforma del 1971 la scelta fra disegni di legge governativi o proposte di legge dei singoli parlamentari e la decisione se approvare un progetto di legge in commissione o nell'assemblea competevano formalmente ai presidenti delle Camere e ai presidenti delle commissioni legislative permanenti, sempre appartenenti a uno dei partiti della coalizione governativa.

Attraverso le modifiche apportate nel 1971 vennero attribuiti alla conferenza dei capigruppo molti dei poteri relativi alla definizione del calendario dei lavori delle Camere. Tempi e modalità di approvazione di una proposta di legge,

³⁴Tra la VI e la VII si nota una diminuzione costante, ma il divario risale già a partire dalla VIII legislatura.

³⁵Fonte R. MOTTA, *L'attività legislativa dei governi (1948-83)*, cit., 265.

³⁶In proposito G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Uso ed abuso del decreto legge*, cit., 246 ss.

dunque, venivano in gran parte determinati, almeno formalmente, da un voto unanime nella riunione dei capigruppo³⁷. La clausola dell'unanimità attribuiva alle minoranze parlamentari un certo potere nella definizione del calendario dei lavori. Gli ampi poteri dei capigruppo erano in contrasto con la concezione maggioritaria dell'organizzazione dei lavori del Parlamento, ma soprattutto negavano la primazia del Governo nel campo della proposta legislativa. Pertanto, il Governo doveva ricorrere ad altri meccanismi e strumenti di pressione affinché le proprie iniziative potessero essere inserite nel calendario dei lavori.

La conseguenza più rilevante di una tale definizione del calendario dei lavori era che il Parlamento discuteva e doveva mediare tra ciò che voleva la coalizione governativa e le richieste dell'opposizione, con tempi molto allungati e senza capacità reale di decidere³⁸.

L'impossibilità di determinare il calendario dei lavori parlamentari determinava un corto circuito nel *continuum* maggioranza parlamentare-Governo e uno scarso successo delle iniziative governative in Parlamento (si veda a questo proposito la tabella n. 8 sull'iniziativa legislativa governativa).

Interpolando i dati forniti con queste considerazioni siamo in grado di dire che l'aumento del numero dei decreti presentati al Parlamento può essere attribuito al tentativo del Governo di riguadagnare – almeno parzialmente – il controllo sul destino delle proprie proposte legislative. Anche sotto questo profilo, dunque, emerge che il problema della decretazione d'urgenza nasceva come prodotto dei tempi di approvazione delle leggi.

Gli stessi protagonisti delle vicende politiche e istituzionali dell'epoca parlano di un nesso stretto tra la rapidità con cui venivano discusse le proposte governative e l'uso dei decreti-legge³⁹. In questi commenti emerge l'esigenza di cercare strumenti per far discutere e approvare le proprie proposte legislative in tempi certi.

Il decreto-legge non era divenuto solo un mezzo per garantire che il provvedimento entrasse immediatamente in vigore, anche se solo per sessanta gior-

³⁷ Art. 23 del regolamento della Camera.

³⁸ A. MANZELLA, *I Regolamenti parlamentari del 1971: quale riforma?*, cit., 36 ss., ricorda che «in questa situazione, i risultati non potrebbero essere più micidiali per la funzionalità complessiva del sistema. L'ampiezza del contraddittorio istruttorio è infatti tale da allineare sul tavolo della decisione legislativa una serie frastagliata di elementi rispetto ai quali selezione e scelta diventano passaggi politicamente duri, con responsabilità, si intende dire, non spartibili e non "emendabili". L'impossibilità tecnica di percorrere questi passaggi duri porta alle pseudo-decisioni di cui è la punteggiata la vicenda legislativa di questi anni, in tutta la gamma di leggi-accordo, leggi-proclama, leggi di intento».

³⁹ Si veda il discorso del Ministro per i rapporti con il Parlamento Oscar Mammì presso la Commissione affari costituzionali il 6 ottobre 1983, in CAMERA DEI DEPUTATI, *La decretazione d'urgenza. Il dibattito nella I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, 6 ottobre-17 novembre 1983*, Roma, 1985, 5-9.

ni, ma soprattutto un mezzo per porre indirettamente una questione all'ordine del giorno, al fine di mostrare che su quel particolare vi era un interesse governativo. I Governi, infatti, emettevano e rimettevano decreti poiché in tal modo cresceva l'aspettativa dei settori che erano coinvolti nel provvedimento, i quali poi dall'esterno premevano sul Parlamento affinché le questioni di loro interesse fossero discusse⁴⁰.

5. LA REITERAZIONE DEI DECRETI-LEGGE

Tra la I e la V legislatura il rapporto tra decreti convertiti e non convertiti oscillava tra l'1% e il 5%. Dalla VII si assistette in modo combinato a un aumento della frequenza dei decreti-legge, a un aumento del rapporto assoluto di questi con le leggi e a una contrazione del numero dei decreti convertiti. Sul finire della VII legislatura il tasso di successo della decretazione d'urgenza precipitò. A questo dato si accompagnò l'avvio della prassi di ripresentare i decreti non convertiti nello stesso testo – o con l'aggiunta degli emendamenti presentati in Parlamento – prima dei sessanta giorni dalla emanazione di questi ultimi.

Nacque in questo modo quel fenomeno abusivo, solo molti anni dopo dichiarato incostituzionale perché produttivo di una vera e propria «degenerazione (...) dei principi costituzionali⁴¹», che viene chiamato “reiterazione⁴²” dei decreti-legge non convertiti⁴³.

Questa parte del lavoro non sarà dedicata all'analisi puntuale della reiterazione. Affrontare tutte le questioni connesse con tale fenomeno ci porterebbe troppo in là rispetto al *focus* centrale di questo lavoro. D'altronde, sul tema esistono numerosi e importanti lavori ai quali questo scritto ha fatto già riferimento⁴⁴.

⁴⁰ M. CORSO, *Conversione dei decreti-legge e modifiche regolamentari*, in *Stud. parl e di pol. cost.*, 51, 1981, 25.

⁴¹ Sono queste le parole che usa la stessa Corte cost. nella motivazione della sent. n. 360/1996 per mettere fine alla reiterazione.

⁴² Sul punto si v. V. LIPPOLIS, *La reiterazione dei decreti legge*, in *Dir. e soc.*, 2, 1981, 241 così si riferisce alle origini del fenomeno: «Nell'assenza di una esplicita previsione costituzionale, facoltizzante o di divieto, è accaduto che il Governo, di fronte alla impossibilità di riuscire a far convertire dei decreti nel termine di sessanta giorni, ne ha emanati altri disciplinanti la stessa materia». Prima di questo autore il tema era stato definito da V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge: parte prima*, cit., 198.

⁴³ La reiterazione del decreto nel caso di mancata conversione non fa che prorogare, indipendentemente dal fatto che riapre il procedimento di conversione, per un ulteriore periodo di sessanta giorni la validità del primo decreto, vanificando di fatto la decadenza del decreto non convertito.

⁴⁴ Si v. soprattutto A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, cit., 240 ss.; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 1 ss.

Quello che piuttosto si tenterà di fare è dare un quadro dei numeri della prassi, analizzandone le ragioni e vedendone gli effetti prodotti sulla stabilità della legislazione.

Quanto alla messa al bando della reiterazione, in chiusura del capitolo faremo un rapido riferimento alla giurisprudenza costituzionale che ha posto termine a questo abuso solo al fine di comprendere come tale vicenda è terminata.

Il dato da cui partire è ovviamente la genesi di tale esperienza. I primi casi di reiterazione sono più risalenti di quanto si possa a prima vista immaginare. Le primissime esperienze di rinnovazione di decreti non convertiti risalgono già alla IV legislatura⁴⁵; durante le legislature V, VI e VII il fenomeno si mantenne molto limitato. Come si può vedere dalla tabella n. 13, è solo dalla VIII legislatura che si assiste a un'impennata del numero di decreti reiterati.

Sorprendente è il dato relativo al raffronto tra la proporzione di crescita nelle varie legislature dei decreti-legge presentati e dei decreti legge reiterati (v. tabella n. 13). L'esempio più eccezionale riguarda il raffronto tra VI e X legislatura: mentre i decreti-legge presentati passano da 119 a 466 con un aumento di circa 4 volte, i decreti-legge reiterati passano invece da un numero esiguo a 191.

TABELLA 10. – Focus sulla reiterazione⁴⁶

<i>Legislatura</i>	<i>D.l. presentati esclusi i reiterati (media mensile)</i>	<i>D.l. reiteranti altri d.l. (%)</i>	<i>D.l. decaduti</i>	<i>D.l. respinti</i>
VI	119 (2,4)	5 (4)	16	0
VII	158 (4,3)	8 (4,8)	15	16
VIII	203 (4,1)	69 (25,1)	93	13
IX	168 (3,5)	85 (27,7)	141	30
X	213 (3,7)	191 (40,6)	264	15
XI	192 (6,1)	258 (49,6)	356	9
XII	163 (3,4)	364 (63)	445	10

⁴⁵ Per i casi di reiterazione risalenti alla IV legislatura v.: V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge: parte prima*, cit., 194-195; V. LIPPOLIS, *La reiterazione dei decreti legge*, cit., 242; A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, cit., 248. Bisogna pure ricordare che la questione circa la riproduzione di decreti-legge non convertiti fu già affrontata in periodo statutario. La dottrina, come spesso accade, era discorde sul punto. Molti autori osteggiarono fortemente la reiterazione (B. LIUZZI, *Le ordinanze d'urgenza contemplate dall'art. 3 della Legge 31 gennaio 1926, n. 100*, Tip. Unione Arti Grafiche, Città di Castello, 1928, 77) o posero seri dubbi sull'ipotesi che le Camere stesse potessero autorizzare un tale potere (C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Cedam, Padova, 1934, 141).

⁴⁶ Per completezza si riportano anche i dati della XI e XII legislatura fino alla sentenza Corte cost. n. 360/1996 che decretò la fine della reiterazione.

Dinanzi a questi numeri sorge inevitabilmente l'interrogativo di come si sia potuti arrivare a una tale situazione, posto che il tema della reiterazione era conosciuto e denunciato dalla dottrina già durante le due guerre mondiali⁴⁷.

I dati consentono di individuare l'elemento qualitativo che giustifica un discorso più ampio sulla reiterazione. Se i primi casi sono dovuti a eventi esterni che distoglievano le Camere dall'ordinario processo legislativo (crisi di governo, riunioni del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica⁴⁸), a partire dagli anni settanta la ragione della reiterazione pare essere frutto di un intasamento dei lavori parlamentari dovuto sia al numero elevato dei decreti-legge sia all'ostruzionismo di alcuni gruppi parlamentari di minoranza⁴⁹. È ragionevole pensare, come è stato già ricordato, che il rapporto causa-effetto tra abuso del decreto-legge e reiterazione fosse divenuto "circolare"⁵⁰: avendo pochi freni nella reiterazione, il Governo approfittava oltremisura di questo meccanismo; contando sulla possibilità della reiterazione le Camere avevano sempre meno stimoli a deliberare la conversione entro il termine di sessanta giorni.

Lo studio delle reiterazioni svela aspetti relativi alla funzione assunta dalla decretazione d'urgenza durante quel periodo. Le analisi hanno mostrato, ad esempio, che durante la VIII legislatura, su 84 processi legislativi avviati si trattava per circa due terzi di processi legislativi c.d. *semplici*, per i quali l'emanazione di un decreto si traduceva immediatamente o in una legge di conversione o in nulla di fatto, mentre per il restante terzo si trattava di processi *plurimi* o *complessi*⁵¹, vale a dire di processi nei quali i decreti non venivano convertiti ma reiterati da

⁴⁷ Per una ricostruzione ragionata della dottrina che si è occupata del tema v. i testi citati nella la nota precedente e le ricostruzioni offerte da A. CELOTTO, *Sarà il giudice ordinario a limitare la reiterazione dei decreti-legge?*, in *Dir. e soc.*, 4, 1995, 542 e da S.M. CICONETTI, *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 8, 1989, 1468.

⁴⁸ Per una spiegazione "politica" della reiterazione v. A. BALDASSARRE, C. SALVI, *La decretazione d'urgenza. Tendenze istituzionali e proposte di riforma*, cit., 33 ss. e F. CAZZOLA, *Le lentezze dell'urgenza - Legislature, governo e uso del decreto legge*, cit., 14 ss.

⁴⁹ In proposito V. LIPPOLIS, *La reiterazione dei decreti legge*, cit., 242-243 e F. CAZZOLA, M. MORISI, *L'alluvione dei decreti il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, cit., 78 (nota n. 91). Interessante anche la notazione ironica di A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 178 il quale critica il fenomeno dicendo che «il rimedio appare necessitato dal male, ma certo a questo non inferiore». C'è da tenere presente che in alcuni casi la reiterazione avviene dopo che una delle due Camere ha approvato il disegno di legge di conversione. In tali occasioni si verificava una strana applicazione del principio del bicameralismo, in base alla quale veniva dato valore di "legge" a ciò che era stato deciso da uno dei rami del Parlamento, sia pure per sessanta giorni, e non dall'altro ramo, che non aveva tempo di esprimersi in merito. Per tali aspetti v. G. LONG, *I decreti-legge in Parlamento*, in *Città & Regione*, 4, 1980, 73.

⁵⁰ Cfr. S.M. CICONETTI, *La reiterazione dei decreti legge*, in *Pol. dir.*, 3, 1995, 384.

⁵¹ M. MORISI, F. CAZZOLA, *La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, cit., 463.

uno o più omologhi decreti fino alla conversione in legge dopo mesi o anni (laddove ciò avveniva!)⁵².

Alla reiterazione si accompagnavano due prassi, che non è possibile qui tralasciare, poiché hanno a che fare con il tema stesso della precarizzazione legislativa.

La prima riguarda la c.d. “copertura parlamentare” preventiva dei decreti reiterati. Avveniva spesso, infatti, che nell’approvare i successivi decreti-legge il Governo introducesse disposizioni nuove o modificazioni di quelle del decreto decaduto, le quali accoglievano gli emendamenti eventualmente introdotti in uno dei due rami del Parlamento, o anche in ambedue, prima della decadenza⁵³.

Si può comprendere che questo fenomeno fosse l’effetto combinato della dilatazione dell’uso del decreto-legge e della creazione – di fatto – di un vero e proprio “procedimento speciale” contrapposto a quello ordinario⁵⁴.

Ma quello che occorre sottolineare è che ci si trova di fronte al sommarsi di un duplice profilo di alterazione dello schema costituzionale che influenzava la conoscibilità stessa della legge e il lavoro delle Camere: da un lato, l’interferenza che si determinava con l’autonomia costituzionale delle Camere di definire la propria programmazione dei lavori⁵⁵ e, dall’altro, la (tendenziale) riduzione del carattere esclusivo dell’iniziativa e della responsabilità politica del Governo nell’attività di decretazione d’urgenza, conformemente a quello che si è appena detto in merito alle dinamiche interne alle assemblee elettive (si pensi al fenomeno dell’ostruzionismo)⁵⁶.

La seconda prassi riguarda la sanatoria degli stessi decreti non convertiti. In

⁵² In queste occasioni poteva anche accadere che il decreto non venisse convertito ma producesse «comunque un intervento legislativo ordinario, che può essere a metà strada tra la sanatoria e la conversione tardiva ma che, se non il decreto nei suoi originari contenuti, “salva” di esso almeno la funzione di iniziativa governativa nello stesso momento in cui si propone di surrogarne gli effetti normativi». Cfr. M. MORISI, F. CAZZOLA, *La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, cit., 463.

⁵³ La dottrina a tale proposito parla di una sorta di «procedimento a costruzione e correzione progressiva dei testi dei decreti-legge reiterati». A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 5. Il fenomeno è stato da subito ritenuto incostituzionale e sanzionato. Cfr. A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, in *Il foro italiano*, Roma, 1981, 596.

⁵⁴ Da notare che in qualche caso addirittura la reiterazione avveniva dopo un’aperta sollecitazione rivolta al Governo da parte dei gruppi parlamentari (sia di maggioranza che di opposizione), come fa rilevare V. LIPPOLIS, *La reiterazione dei decreti legge*, cit., 241. Tema che è criticamente ripreso da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II, 1 L’ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, VI ed. aggiornata a cura di Francesco Crisafulli, Cedam, Padova, 1993, 106.

⁵⁵ In proposito A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 307.

⁵⁶ Sul punto v. F. CAZZOLA, *Le lentezze dell’urgenza – Legislature, governo e uso del decreto legge*, cit., 27.

palese violazione del dettato costituzionale, che imporrebbe la legge del Parlamento per la sanatoria degli effetti dei decreti non convertiti, i Governi che già procedevano alla reiterazione inserivano all'interno dei decreti-legge "reiteranti" anche una clausola di salvaguarda/sanatoria degli effetti medio termine prodotti dal decreto decaduto preoccupandosi di sancirne esplicitamente la vigenza fin dalla originaria emanazione. Questo fenomeno generava numerosi problemi che andavano oltre la violazione del principio della separazione tra esecutivo e legislativo⁵⁷.

L'analisi dei dati e delle problematiche mostra che in quel periodo si potevano avere provvedimenti che di fatto non assumevano mai la forma della legge, ma che regolavano comunque interi settori per mesi o anni. Era così che le catene di decreti-legge reiterati terminavano di essere in vigore non per la conversione in legge, ma per la "consumazione" della urgenza di disciplinare un determinato fenomeno⁵⁸.

Quello che emergeva era in sostanza una sorta di "forza" inerziale che i decreti-legge avevano dopo l'emanazione, la quale si traduceva in una irreversibilità di situazioni, che erano effetto e causa, allo stesso tempo, di ulteriori e continui provvedimenti.

Si può comprendere agevolmente come una situazione di questo genere non potesse durare a lungo⁵⁹.

La decretazione d'urgenza era perciò divenuta la forma "dominante" di produzione legislativa anche se si trattava di provvedimenti seriali che avevano lo stesso contenuto⁶⁰. In termini paradossali, il Governo non era più "co-legislatore" secondo la fortunata formula di Predieri ricordata nel precedente capitolo, ma "il legislatore", almeno sul piano formale⁶¹.

⁵⁷ Su questo argomento torneremo più avanti per mostrare come il problema sia stato affrontato e (parzialmente) risolto alla fine degli anni '80 per opera della legge n. 400/1988 e della modifica dei regolamenti parlamentari.

⁵⁸ Il caso classico che si suole citare in queste occasioni è la catena di decreti-legge che durante l'inverno '80-'81 hanno tentato di affrontare l'urgenza di risparmiare energia nel riscaldamento domestico. Per un esame di questi casi di consumazione dell'urgenza del provvedere v. F. CAZZOLA, M. MORISI, *L'alluvione dei decreti il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, cit. Il fenomeno è analizzato quanto agli aspetti di palese violazione della Costituzione che veniva realizzati da S. LABRIOLA, *Il governo e alcune sue funzioni (studi)*, Cedam, Padova, 1981, 144-145 dove si legge «L'attività legislativa delle camere è di fatto sostituita dal procedimento speciale di conversione, quanto all'oggetto disciplinato dal decreto, per un periodo di tempo che eccede quello previsto per la conversione».

⁵⁹ Tra l'altro nel periodo che andrà dalla X alla XII legislatura il fenomeno della reiterazione esploderà. Paradossalmente i decreti-legge passeranno da essere il 44% sul totale delle fonti primarie nella X legislatura al 238% nella XII legislatura.

⁶⁰ A. CELOTTO, *Sarà il giudice ordinario a limitare la reiterazione dei decreti-legge?*, cit., 541.

⁶¹ Cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 5.

Sostituendosi al Parlamento nell'approvazione della legislazione di maggiore importanza, il Governo stava dando vita a una delle pagine più brutte della nostra Repubblica: i decreti-legge erano pieni di norme caotiche, occasionali, particolaristiche e assolutamente prive di coerenza e di unitarietà che incidavano su quasi tutti i settori dell'ordinamento, molto oltre il disegno costituzionale⁶².

Arginare il fenomeno della reiterazione non fu semplice. Nonostante la dottrina avesse preso posizione in modo netto contro questo fenomeno, e il Parlamento si trovasse in notevole affanno, la dichiarazione di incostituzionalità tardò ad arrivare. Nel corso del 1988 tre fatti nuovi irruperono sulla scena: una sentenza della Corte costituzionale⁶³, la modifica del regolamento del Senato⁶⁴ e l'approvazione della legge n. 400/1988. Fu quest'ultima, soprattutto, a generare le maggiori aspettative. Una legge attesa da anni che dava finalmente attuazione all'art. 95 Cost. (introducendo disposizioni per l'"ordinamento della Presidenza del Consiglio" e stabilendo l'organizzazione ministeriale) e che soprattutto riorganizzava le fonti primarie e secondarie del Governo.

Mentre la sentenza della Corte costituzionale sembrò propendere, pur senza dichiararlo, per la illegittimità *tout court* del fenomeno della reiterazione, l'art. 15 della legge n. 400/1988 tentò di risolvere il problema ribadendo i limiti del Governo nella emanazione del decreto-legge e del Parlamento nella conversione⁶⁵. Questa norma, però, vietava solo in parte il fenomeno della reiterazione

⁶² Cfr. C. FRESA, *Provvisorieta' con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Cedam, Padova, 1981, 13.

⁶³ Sent. n. 302/1988 su cui si v. A. PACE, *Sulla declaratoria d'incostituzionalità di una disposizione ormai inefficace di un decreto-legge, già radicalmente emendato; sulla competenza "concorrente" in materia paesaggistica e sul "messaggio" della Corte costituzionale contro la reiterazione dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1, 1988, 1245 ss.

⁶⁴ Le modifiche all'art. 78 approvate il 23 e 30 novembre del 1988 inseriscono nei cc. 3 e 4 una norma in base alla quale il controllo da parte della Commissione Affari costituzionali e dell'Assemblea sulla sussistenza, nei confronti dei decreti-legge presentati per la conversione, dei presupposti richiesti dall'art. 77 Cost. viene esteso anche alla conformità del decreto-legge ai «requisiti stabiliti dalla legislazione vigente». Inoltre, il comma 4 parifica le conseguenze derivanti dall'esito negativo di tale controllo: in entrambi i casi, infatti, il disegno di legge di conversione si intende respinto e, qualora tale deliberazione riguardi parti o singole disposizioni del decreto-legge o del disegno di legge di conversione, i suoi effetti operano limitatamente a quelle parti o disposizioni, che si intendono soppresse. A tale riguardo v. S.M. CICONETTI, *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*, cit., 1487, il quale fa anche notare la scarsa efficacia di queste previsioni che evidentemente non avevano saputo trasformare un controllo politico in un controllo vero e proprio di legittimità.

⁶⁵ Sui limiti di questo articolo con riguardo alla decretazione d'urgenza v. S.M. CICONETTI, *La reiterazione dei decreti legge*, cit., 386 ss. In generale sui divieti dell'art. 15 della legge n. 400/1988 v. F. MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative alla potestà legislativa del governo. Considerazioni critiche*, cit., 53 ss.

(divieto di «rinnovare le disposizioni di decreti legge» dei quali fosse stata «negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere») e impediva la prassi della c.d. “reiterazione a catena”, risultante dal sanare «i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti» con il decreto reiterato. Disposizioni certamente importanti al fine di limitare la prassi della reiterazione, ma che contenevano alcuni limiti già presenti nelle disposizioni costituzionali⁶⁶. Non è un caso, perciò, che solo la seconda determinò un cambiamento nella prassi della reiterazione⁶⁷, mentre il divieto di reiterare i decreti-legge riguardò soltanto casi limitati: i decreti per i quali fosse negata la conversione in legge.

Nonostante questi interventi, la situazione generale, come si può comprendere dai numeri esposti, non mutò⁶⁸. Anzi, il fenomeno della reiterazione, complice la generale instabilità politica della fine degli anni ottanta e l’inizio dei novanta, prese un’impennata e le prassi incostituzionali aumentarono. Da più parti si iniziò a immaginare che solo i protagonisti della vicenda (Governo e Parlamento) avrebbero potuto risolvere la situazione mediante una decisione netta: la riforma dell’art. 77 Cost.⁶⁹.

Una modifica della Costituzione non era possibile. Bisognava ripiegare sul circuito delle garanzie (magistratura, Corte costituzionale e Presidente della Repubblica) per trovare una possibile soluzione. È proprio su questo fronte che si fece avanti una strada. L’inerzia del sistema politico venne infatti superata da quella che in dottrina è stata variamente chiamata una “reazione ambientale⁷⁰” o una “ribellione organizzata⁷¹” ai decreti-legge reiterati da parte della magistratura attraverso la proposizione plurima di questioni di legittimità costituzionali.

⁶⁶ Violazione della previsione dell’art. 77 in base alla quale la sanatoria è disposta dal Parlamento con “legge” (su cui L. PALADIN, *Art. 77 (commento a)*, in *Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca. La formazione delle leggi. Art. 72-86*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1979) e degli artt. 70, 76 e 77 Cost. dai quali si ricava la impossibilità per il Governo di reiterare le disposizioni del decreto-legge che sia stato respinto da una delle due Camere (su cui S.M. CICCONE, *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*, cit., 1500).

⁶⁷ Impedendo la sanatoria con il successivo decreto-legge, la previsione della legge n. 400/1988 determinò un cambiamento considerevole nella prassi, ma produsse al contempo una situazione paradossale sul piano procedurale. Il Governo rimaneva libero di reiterare decreti-legge prima della scadenza ma non poteva “saldare” gli effetti dei due decreti disciplinando i rapporti sorti sulla base del primo dopo la decadenza (un problema che non era sfuggito alla dottrina più avveduta: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II, 1 L’ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, cit., 100). Si determinava così una gravissima situazione di incertezza e di precarietà estrema, perché il decreto valeva solo per sessanta giorni e perché per la sanatoria occorreva attendere la legge di conversione.

⁶⁸ Sul punto v. A. CELOTTO, *Sarà il giudice ordinario a limitare la reiterazione dei decreti-legge?*, cit., 543 ss.

⁶⁹ Soluzione auspicata dalla stessa dottrina in quegli anni. Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 265.

⁷⁰ G. ZAGREBELSKY, *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 1, 1996, 4.

⁷¹ A. CELOTTO, *Sarà il giudice ordinario a limitare la reiterazione dei decreti-legge?*, cit., 556.

Il rimedio escogitato dai giudici per contrastare la reiterazione appariva di notevole efficacia: sollevando la questione di legittimità costituzionale, i giudici vedevano sospesi i loro processi attendendo che fosse la legge di conversione a riportare certezza nella definizione delle questioni controverse⁷². La maggior parte delle attività giuridiche, in moltissimi e importanti settori, veniva disciplinata precariamente per mesi e mesi. Se il ritmo era di un decreto-legge al giorno (nuovi e reiterati, domeniche comprese) si può capire quanto il fenomeno generasse difetti nell'ordinamento giuridico e nella stessa vita delle persone, oltre che nel rapporto tra organi costituzionali.

Fu, quindi, l'instabilità del diritto, derivante da norme che nascevano precarie e sulla cui inserzione stabile nell'ordinamento Governo e Parlamento temporeggiavano, la via per condurre alla fine della reiterazione⁷³.

Il fattore che permise, dunque, di uscire da questa grave situazione di stallo fu proprio la constatazione che la prassi della reiterazione producesse incertezza riguardo alla vigenza e obbligatorietà di numerosissime norme giuridiche, che pur nascendo come precarie venivano “inserite stabilmente” nell'ordinamento⁷⁴.

Tale situazione generò a catena una serie di effetti sulla vita pratica delle istituzioni. La “reazione ambientale” contagiò anche la pubblica amministrazione e il sistema regionale, che erano d'altronde i primi destinatari dei decreti-legge reiterati⁷⁵.

In questa situazione la Corte costituzionale non poteva rimanere muta. Dopo un periodo in cui, subissata dai ricorsi, consentì la disapplicazione dei decreti-legge prima della conversione⁷⁶, e dopo tentativi del Governo di risolvere la situazione mediante una “sanatoria generalizzata” dei decreti-legge⁷⁷, i giudici costituzionali decretarono la fine della reiterazione con la sentenza n.

⁷² Come fa notare A. CELOTTO, *Sarà il giudice ordinario a limitare la reiterazione dei decreti-legge?*, cit., 557, nel caso in cui la reiterazione fosse particolarmente insistita, l'ordinanza di remissione consentiva di ottenere una pronuncia di inammissibilità della Corte.

⁷³ Non è un caso che nel già citato “editoriale” al numero 1/1996 della rivista “Quaderni costituzionali”, che riproduceva gli atti del convegno dell'Associazione dei costituzionalisti del 1995 svoltosi a Parma su “Atti legislativi del governo e rapporti fra i poteri”, Gustavo Zagrebelsky etichettasse l'operazione giudiziaria come una “ribellione” che non riguardava le «norme della Costituzione come regola della *vita politica*, ma della Costituzione come regola della *vita giuridica*». Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Editoriale*, cit., 4. Nostro il corsivo.

⁷⁴ Cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 10.

⁷⁵ A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 11.

⁷⁶ Il fenomeno è dettagliatamente documentato in A. CELOTTO, *Sarà il giudice ordinario a limitare la reiterazione dei decreti-legge?*, cit., 556 ss.

⁷⁷ Su cui si sofferma approfonditamente A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 14 ss.

360/1996⁷⁸. Una decisione che avrà notevoli effetti sia sul sistema delle fonti⁷⁹ sia sul sistema politico italiano⁸⁰.

6. IL DECRETO-LEGGE COME FONTE PER GOVERNARE LA NUOVA COMPLESSITÀ SOCIALE

Vedremo ora come entrano le novità della società italiana all'interno della legislazione e come cambia il prodotto legislativo.

Nelle legislature degli anni settanta non si assiste a una chiusura dell'esperienza delle "leggine" o delle leggi settoriali e micro-settoriali⁸¹: il numero di atti

⁷⁸ Nel motivare il divieto di reiterazione la sentenza si riferisce proprio a quei due aspetti della violazione dell'art. 77 che qui abbiamo ricordato: l'incisione sugli «equilibri istituzionali» e l'attribuzione del potere legislativo al Parlamento; la certezza del diritto nei rapporti tra i soggetti dell'ordinamento per la «impossibilità di prevedere sia la durata nel tempo delle norme reiterate» sia «l'esito finale del processo di conversione», con conseguenze gravi laddove il decreto reiterato venisse «a incidere nella sfera dei diritti fondamentali», come ad esempio «nella materia penale» o producesse «effetti non più reversibili nel caso di una mancata conversione finale» (forma di stato). Cfr. sent. n. 360/1996, punto n. 4 del c.i.d. Per una ricostruzione approfondita della sentenza e delle caratteristiche della decisione v. A. SIMONCINI, *Il sistema delle fonti tra Governo e Parlamento dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, in *Rass. parl.*, 4, 1997, 1010 ss.

⁷⁹ Sotto questo punto di vista la decisione della Corte produsse una "mutazione" della legge di conversione con l'introduzione di un nuovo modello legislativo "misto" consistente in una legge mista di conversione e sanatoria capace di combinare le previsioni della prima e della seconda parte del c. 3 dell'art. 77, quasi che i due tipi di legge fossero interscambiabili. Un modello che, come vedremo, tenderà a riemergere più volte negli anni successivi (Cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 55 ss. che riporta anche un'ampia casistica al riguardo). Dal punto di vista della redazione delle fonti e, dunque, della complessità dei testi normativi, si avviò una strana "doppia pubblicazione" della legge di conversione: una prima pubblicazione del testo della legge di conversione con allegate le modifiche della legge di conversione al decreto-legge; una seconda pubblicazione nel supplemento ordinario del testo del decreto-legge coordinato con le modifiche della legge di conversione.

⁸⁰ Dal punto di vista del sistema politico, dopo la sentenza n. 360/1996 si verificò una situazione che è in perfetta linea con l'analisi condotta fino ad ora. Il Parlamento si trovò a esaminare catene di decreti-legge che risalivano a molto tempo indietro e che quindi coinvolgevano diversi Governi precedenti, oltre quello in carica, addirittura espressione di schieramenti politici diversi. Si venne, perciò, a creare un'anomala situazione in cui dal momento che nella catena di reiterazioni erano coinvolti Governi di entrambi gli schieramenti politici, una eventuale perdita di efficacia dei decreti-legge avrebbe esposto alla conseguente responsabilità sia esponenti della maggioranza sia esponenti della minoranza. Cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, cit., 44 parla di una sorta di "atti dovuti" per indicare il fatto che su questi decreti-legge si canalizza un forte consenso "transpartitico".

⁸¹ Ci si riferisce al saggio di F. CAZZOLA, *La produzione legislativa della settima legislatura*, in F. CAZZOLA, M. MORISI, *L'alluvione dei decreti il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, cit., 9 ss.

che si possono classificare in base alla loro natura "distributiva" non diminuisce ma, in termini, relativi aumenta.

Alcune ricerche condotte in quegli anni rilevano un notevole aumento degli stanziamenti dallo Stato agli enti locali e la diminuzione delle leggi c.d. regolative⁸². Le erogazioni agli enti locali (soprattutto comuni e province) verranno interpretate all'interno della logica che è stata detta della "dispersione delle tensioni"⁸³.

Se la convergenza tra gli interessi della maggioranza e quelli delle opposizioni si traduce, sul piano dell'attività legislativa, nella prosecuzione del fenomeno delle leggi settoriali e delle "leggine", in quegli anni si verificano anche dei sostanziali cambiamenti (connessi anche alla fase di c.d. "disgelo costituzionale"⁸⁴).

Se spostiamo il fuoco verso l'esame della decretazione d'urgenza notiamo – come già rilevato in precedenza – che l'uso progressivo di questa fonte appare sempre più complementare, sia da un punto di vista procedurale sia da un punto di vista contenutistico, alla legge.

Se il Parlamento continua ancora a produrre *leggine* sulla base dell'iniziativa dei parlamentari, il Governo usa il decreto-legge come strumento privilegiato per il «governo politico della complessità sociale»⁸⁵.

Indagini empiriche compiute durante gli anni ottanta colgono nel fattore "conflittualità" – insita o connessa alla domanda politica – il moltiplicatore dell'abuso del decreto-legge e il modulatore dei suoi esiti e delle specificità procedurali che si verificarono.

Al crescere della quantità si modifica anche la qualità dei decreti-legge, nel senso che le materie regolate con questa fonte divengono sempre più numero-

⁸² Cioè quelle leggi che non implicano spesa e che mirano al controllo del comportamento di soggetti di un dato sistema politico.

⁸³ Vale a dire di quella linea politica che cerca di smistare dal centro del sistema politico alla periferia la possibilità di conflitti sociali e politici dovuto all'accavallarsi delle domande sociali e, al contempo, alla riduzione delle risorse da erogare. Cfr. P. FARNETTI, *Partiti e sistema di potere*, in *L'Italia contemporanea*, a cura di V. CASTRONOVO, Einaudi, Torino, 1976, 61 ss.

⁸⁴ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Le stagioni della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, Disposizioni transitorie e finali, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1995, XXXVIII ss. Si deve ricordare che l'apporto delle minoranze riguardò, infatti, anche le leggi di attuazione della Costituzione e in ogni caso di maggiore impegno politico. In continuità con le leggi, già citate, che attuarono gli istituti di democrazia diretta previsti in Costituzione (referendum, petizione e iniziativa legislativa popolare), lo statuto dei lavoratori e la legge sulla casa, durante la metà degli anni settanta vennero approvate in Parlamento pure la riforma del diritto di famiglia, la disciplina del divorzio e dell'aborto, la riforma del sistema radiotelevisivo e, infine, mediante decreto legislativo si istituì il sistema sanitario nazionale e si completarono i poteri regionali attraverso il conferimento alle Regioni stesse delle funzioni amministrative. Per un approfondito esame di questi interventi v. G. MELIS, *La legislazione ordinaria*, cit., 1059 ss.

⁸⁵ M. MORISI, F. CAZZOLA, *La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, cit., 476.

se e diverse. È il periodo in cui cambia profondamente la società e irrompe, ad esempio, il problema dell'inquinamento ambientale o in cui si realizzano profondi cambiamenti del sistema previdenziale⁸⁶. Sorge ad esempio l'idea che con il decreto-legge si possa disciplinare qualsiasi materia, persino l'attuazione del diritto comunitario⁸⁷. Ma ciò che con questa fonte – come visto – si realizza è soprattutto l'aggiustamento e la modifica veloce della legislazione nazionale di qualsiasi contenuto, senza dover passare per le forche caudine del normale procedimento legislativo. Si tratta di: modifiche alla legislazione penalistica o alle sanzioni amministrative⁸⁸; riforme anticipate o stralci di riforme più ampie da realizzare⁸⁹; decreti catenaccio che fanno rientrare tra misure di tipo congiunturale norme più varie e non facilmente interpretabili⁹⁰.

In termini numerici esiste una frattura netta tra le prime cinque legislature⁹¹ e le successive relativamente all'uso del decreto-legge.

Dalla VI legislatura cominciano invece ad avere il sopravvento, consolidandosi nelle tre legislature successive, i decreti convertiti emanati in virtù del-

⁸⁶ Cfr. W. CHIAROMONTE, S. GIUBBONI, *Cittadinanza amministrativa e previdenza sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 4, 2015, 701 ss.

⁸⁷ V. ad es. il d.l. 3 luglio 1976, n. 451 recante norme di «attuazione delle direttive del consiglio delle Comunità europee n. 75/106/CEE relativa al precondizionamento in volume di alcuni liquidi in imballaggi preconfezionati e n. 75/107 relativa alle bottiglie impiegate come recipienti-misura» (*GU* n. 175 del 6 luglio 1976).

⁸⁸ Molto interessanti in questa ottica sono: il d.l. 1° ottobre 1976, n. 675 contenente «norme per l'istituzione di un diritto speciale sulle cessioni di valuta e sui pagamenti verso l'estero» e il d.l. 15 ottobre 1976, n. 704 concernente la «repressione dell'accaparramento di merci di largo consumo e di altre manovre speculative. Ambedue i decreti, come si può immaginare non si riferiscono a un fenomeno eccezionale o a un caso straordinario, ma concernono situazioni ordinarie. Nel secondo caso, addirittura, si tratta di una modifica del codice penale (art. 501).

⁸⁹ È il caso dei decreti che anticipano la riforma della legislazione sulla casa. Cfr. d.l. 23 dicembre 1976, n. 849 recante «provvedimenti urgenti sulla proroga dei contratti di locazione e di sublocazione degli immobili urbani» (*GU* n. 342 del 24 dicembre 1976); d.l. 23 dicembre 1976, n. 857 «Modifica della disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti» (*GU* n. 345 del 29 dicembre 1976); d.l. 30 dicembre 1976, n. 867 «Norme per la valutazione delle disponibilità in oro dalla Banca d'Italia e dell'Ufficio italiano dei cambi» (*GU* n. 348 del 31 dicembre 1976).

⁹⁰ Ad es. il d.l. 10 giugno 1977, n. 287 «Modificazioni al regime fiscale di alcuni prodotti petroliferi» (*GU* n. 158 dell'11 giugno 1977); il d.l. 29 maggio 1979, n. 163 recante il «Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato» (*GU* n. 148 del 31 maggio 1979) contenente ben 84 articoli.

⁹¹ Sebbene non fosse mancato un uso ampio di questa fonte per motivi non di necessità e urgenza, fino alla V legislatura erano nettamente preminenti, tra i decreti convertiti, quelli nelle cui motivazioni d'urgenza è rintracciabile un fondamento di fatto: dall'imprevedibilità oggettiva di situazioni da fronteggiare, al catenaccio fiscale, fino al provvedimento congiunturale recante misure economico-finanziarie.

la c.d. urgenza del provvedere, che dipende dalla incapacità del Governo di promuovere altrimenti la propria iniziativa e di vederla comunque accolta dalle Camere ovvero dalla necessità di approvare norme immediate per esigenze politiche⁹².

In questo periodo si sviluppa un *trend* caratterizzato dalla diversificazione dell'oggetto della decretazione d'urgenza. Il ricorso a questi atti si basa su considerazioni largamente estranee alla ricorrenza dei presupposti costituzionali.

7. RECUPERARE LA CO-DETERMINAZIONE DELL'INDIRIZZO POLITICO SU MATERIE COMPLESSE ATTRAVERSO IL PROCEDIMENTO DI CONVERSIONE

Qualsiasi valutazione dei mutamenti avvenuti nell'uso del decreto-legge sfugge a conclusioni semplicistiche e richiede di essere inserita nel contesto più generale del dibattito circa le conseguenze prodotte sul ruolo del Parlamento e del Governo dai mutamenti politici e giuridici avvenuti negli anni '70.

Considerare i decreti semplicemente come un tentativo da parte del Governo di espropriare il Parlamento del potere legislativo è forse troppo semplicistico. Basti solo considerare che in questo periodo mentre i Governi iniziavano a far ricorso sempre più a questo strumento per presentare le proprie proposte di legge al Parlamento, le Camere erano sempre meno pronte a convertire in legge i decreti e, quei pochi che convertivano, a farlo con emendamenti.

Questo dato suggerisce due valutazioni circa il ruolo del Parlamento e del Governo nel procedimento legislativo.

⁹² Interessanti a questo proposito sono due esempi provenienti dalla procedura parlamentare. Il primo esempio riguarda la materia ambientale. Nell'autunno del 1979 vennero portate alle Camere tre diverse iniziative in materia di tutela dell'inquinamento delle acque: un disegno di legge di conversione di un decreto-legge; un disegno di legge ordinario, di iniziativa governativa; una proposta di iniziativa parlamentare. Venne redatto un testo unificato che fondeva i tre progetti. Nelle more dell'esame, il decreto-legge decadde, ma ciò non arrestò affatto il dibattito, che proseguì sulla base del testo unificato da cui erano stati semplicemente eliminati i riferimenti al decreto, e che poi terminò con l'approvazione di una legge su punto. Il secondo esempio si riferisce alla vertenza tra sindacati e Governo in materia di precari della scuola. Quando il Governo decise di presentare un disegno di legge ordinario anziché un decreto-legge i sindacati della scuola minacciarono dure azioni di lotta che miravano a influenzare l'Esecutivo a scegliere la via più celere della decretazione d'urgenza. I due fenomeni sono evidentemente il sintomo della convinzione, prima del circuito Governo-Parlamento e poi dell'opinione pubblica, che l'unica prova convincente della volontà politica di affrontare un determinato problema fosse l'approvazione di un decreto-legge. Situazioni analoghe si sono verificate anche in altri settori: si pensi al decreto-legge sull'editoria. Su questi aspetti v. G. LONG, *I decreti-legge in Parlamento*, cit., 74.

La prima riguarda il risultato paradossale che aveva prodotto la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971. Almeno nelle aspettative questa riforma doveva garantire il controllo del Parlamento sul processo legislativo. Invece ne ha provocato l'indebolimento.

La seconda riguarda il circuito Parlamento-Governo. Sarebbe ingannevole dare l'impressione di un Parlamento che cede i propri poteri al Governo⁹³.

La struttura giuridica e costituzionale del processo legislativo poneva grossi limiti alla possibilità del Governo di far approvare le proprie proposte e non impediva alle Camere di esercitare il proprio potere di emendamento⁹⁴. Da un lato, infatti, l'uso dei decreti rifletteva due grandi difetti del processo legislativo nel suo complesso: la mancanza di una programmazione che costituisse una specie di calendario affidabile per la presentazione dei disegni di legge e l'incapacità di definire un programma legislativo del governo chiaro e coerente⁹⁵. Dall'altro, il fatto che i decreti, anziché limitare il potere legislativo del Parlamento, davano alle assemblee legislative l'opportunità di rielaborare le proposte legislative del Governo. Tali atti erano, dunque, oggetto di trattative e compromessi con la maggioranza parlamentare e, persino, con l'opposizione⁹⁶.

Non è possibile, dunque, affrontare in modo adeguato il problema della legittimità delle prassi sui decreti-legge senza confrontare i disposti costituzionali con lo stato dei rapporti fra Parlamento e Governo, e non solo come ci viene proposto dalla stessa Costituzione, ma come è venuto a comporsi o a svolgersi nella prassi istituzionale.

Quanto al procedimento legislativo e alle procedure per adottare gli atti aventi forza di legge, le circostanze reali hanno sicuramente condotto ad accentuare e ad alterare il ruolo propositivo del Governo in confronto al Parlamento. È sotto questo profilo, dunque, che deve essere rivista la prassi sulla decretazione d'urgenza, perché la riproduzione dei decreti-legge è figlia del fatto che tale atto normativo è venuto ad assumere la funzione di una misura di proposta "rinforzata" nei confronti del Parlamento⁹⁷; dove il rinforzo consiste appunto nella anticipa-

⁹³ La dottrina di quel tempo ha parlato di Governo "superlegislatore" guardando al potere raggiunto in merito alla definizione dei requisiti della necessità e dell'urgenza. Cfr. G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Usa ed abuso del decreto legge*, cit., 251.

⁹⁴ Su questi aspetti si v. le considerazioni che nella prima edizione del suo manuale fece A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit.

⁹⁵ Sui problemi della programmazione con riguardo alla decretazione d'urgenza v. D. MARRA, *La programmazione dei lavori parlamentari*, cit., 57 ss. e T. MARTINES, C. DE CARO, R. MORETTI, V. LIPPOLIS, *Diritto parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1992, 190.

⁹⁶ Inoltre, c'è da tenere conto che il loro *iter* attraverso le due Camere era ben lungi dall'essere tranquillo e privo di problemi.

⁹⁷ Secondo l'osservazione, più volte citata, di A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, cit.

zione della disciplina e degli effetti normativi che richiedono comunque l’approvazione parlamentare.

Ciò è frutto non solo di una opportunità o di una necessità propria della dinamica di governo in senso ampio, ma anche di un progressivo avvicinamento istituzionale, se non di compattamento, tra Parlamento e Governo. Il “sotto-sistema” costituito da questi due organi – per usare il gergo dei politologi – ha dovuto trovare uno “sfogo” in adattamenti di tipo procedimentale perché si conservasse la diversità istituzionale delle due parti.

La reiterazione, quindi, è l’espressione non tanto del proposito di alterare le normali procedure, ma della composizione di una anomala procedura normativa che allaccia, pur conservandone la separazione formale, la decretazione d’urgenza e il procedimento consueto davanti alle Camere secondo la Costituzione e i regolamenti parlamentari⁹⁸.

Sul piano più propriamente costituzionale della forma di governo, le tendenze sull’uso dei decreti non possono essere considerate soltanto come l’espressione di assemblee legislative che cedono i loro poteri ai Governi. Questi fenomeni sono invece la manifestazione di un più vasto problema politico costituito dall’incapacità di formare maggioranze e coalizioni stabili e coerenti, sia a livello governativo sia a livello parlamentare⁹⁹.

Per questa via, il tema del decreto-legge tende a rientrare nel dibattito più generale sulle modalità con cui i Governi di coalizione cercano di far approvare le proprie proposte in un sistema partitico frammentato e con un processo legislativo il cui scopo primario è quello di ottenere il consenso politico-partitico su questioni altamente conflittuali, piuttosto che garantire la realizzazione del programma di governo votato con la fiducia¹⁰⁰.

Come è stato sostenuto, a partire dalla V legislatura è diventato difficile reperire coalizioni di governo in grado di raccogliere consensi intorno a un programma legislativo coerente e maggioranze parlamentari in grado di sostenere le loro iniziative legislative¹⁰¹.

I dati sul tempo speso nella gestione delle crisi di governo danno l’idea di un

⁹⁸ Su questi aspetti v. G. BERTI, *Decreti-legge a catena: un ammonimento della Corte costituzionale*, in *Corr. giur.*, 5, 1988, 508-509.

⁹⁹ Ritorna il problema accennato della “democrazia consociativa” (S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, cit.) e quello di una dissociazione tra “maggioranza governativa” e “maggioranza legislativa” (C. LAVAGNA, *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari*, in *Pol. dir.*, 6, 1974, 673 ss.).

¹⁰⁰ Emblematica a questo riguardo è la vicenda raccontata da G.U. RESCIGNO, *Dal Governo delle astensioni al Governo senza fiducia e senza programma (analisi di una crisi di Governo anomala)*, in *Stud. parl e di pol. cost.*, 2-3, 1977, 9 ss. della votazione alla Camera nel luglio 1977 di un documento programmatico elaborato e votato dai partiti con totale esclusione del Governo.

¹⁰¹ R. MOTTA, *L’attività legislativa dei governi (1948-83)*, cit., 263 ss.

sistema politico che è notevolmente impegnato nel tentativo (annoso) di costruire maggioranze che potessero sostenere il Governo in carica, lasciando all'attività normativa tramite decreto-legge l'onere di "governare"¹⁰².

In questa situazione, i decreti-legge hanno funzionato spesso come strumenti di "facilitazione" dalla integrazione socio-politica del conflitto in una condizione di cronica instabilità governativa e di permanente crisi¹⁰³.

Il fatto che il Parlamento si dovesse occupare dei decreti-legge, anche quando i Governi fossero dimissionari, desta il legittimo sospetto che Governi deboli, incerti riguardo alla propria stabilità, trovassero più facile emettere un decreto piuttosto che un normale disegno di legge¹⁰⁴.

È evidente, perciò, che questi atti non erano visti come uno strumento per l'imposizione al Parlamento delle scelte del Governo, ma un mezzo per la formazione del consenso attraverso la mediazione assembleare, poiché il ricorso alla decretazione d'urgenza consentiva di contenere la negoziazione entro argini che permettessero al Governo un controllo delle proprie proposte, sia per l'esame in assemblea richiesto dal regolamento e dalle prassi parlamentari sia per il tempo contenuto entro cui l'accordo doveva essere raggiunto¹⁰⁵.

In questo periodo i decreti erano percepiti soprattutto come strumenti a cui i Governi, poco sicuri della propria maggioranza parlamentare, potevano

¹⁰² Il dato impressionante che espone V. DELLA SALA, *Governare per decreto. Il governo Craxi e l'uso dei decreti-legge*, in *Politica in Italia. 1987*, 1987, 47 è che nel periodo che va dal 1968 al 1983 il sistema politico ha speso 894 giorni a cercare di formare una coalizione governativa. Ciò significa che in quindici anni quasi due anni e mezzo sono trascorsi semplicemente nel cercare di costituire una maggioranza di governo. Nel 1987 si consumò una lunghissima crisi di Governo durata quasi tre mesi e terminata con lo scioglimento delle Camere che ovviamente impedì il completamento delle procedure di conversione dei decreti legge (v. sul punto quanto riporta M.B. COSTA, *I decreti-legge nella IX legislatura (1983-1987)*, in *Quaderni regionali*, 1, 1988, 271). I giorni delle crisi dal 1946 fino al primo Ministero Amato del 1992 sono riportate da G. NEGRI, L. TENTONI, *L'instabilità governativa nell'Italia repubblicana*, cit., 121. Sul rapporto tra decreto-legge e crisi di governo la letteratura degli anni '70 e '80 è abbondante. Si vedano a proposito E. CHELI, *La vera crisi del parlamento italiano*, cit., 99; F. CAZZOLA, M. MORISI, *L'alluvione dei decreti il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, cit., 74-75; V. LIPPOLIS, *La reiterazione dei decreti legge*, cit., 242; V. CALZOLAIO, *Governi, crisi di governo e storia costituzionale*, in *Dem. dir.*, 5, 1982, 6; S. TOSI, *Diritto parlamentare (a cura di Armando Mannino)*, Nuova ed., Giuffrè, Milano, 1993, 354 ss.; A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, cit., 259 ss.; C. DE MICHELI, *Governare senza legiferare: l'analisi dell'attività di decretazione (e di reiterazione) tra Prima e Seconda Repubblica*, in *Quad. cost.*, 3, 1997, 167 ss.

¹⁰³ Su questo tema torneremo nell'ultima parte. L'idea che le fonti svolgono un effetto di integrazione socio-politica è di G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Volume Primo: il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1988, X ss.

¹⁰⁴ Ciò, se non altro, faceva sì che le proposte del Governo restassero in vigore per almeno sessanta giorni.

¹⁰⁵ A questo proposito A. MANZELLA, *I Regolamenti parlamentari del 1971: quale riforma?*, cit., 18 parla dei decreti-legge (paradossalmente) come una «decisione parlamentare a "tempo garantito"».

ricorrere per fare pressione sulle assemblee legislative affinché prendessero in esame le proposte presentate¹⁰⁶.

Pur nell’eccezionale abuso del decreto-legge, esisteva nell’intera procedura parlamentare una “funzionalità decisionale” della forma di governo che veniva recuperata mediante gli atti aventi forza di legge¹⁰⁷.

La decretazione d’urgenza era divenuta una modalità di decisione legislativa normale e non più eccezionale per i provvedimenti in risposta a una domanda politica che si qualificava per contenuti – come si è visto – altamente conflittuali¹⁰⁸. Attraverso i decreti-legge, infatti, si mettevano in atto operazioni di disaggregazione della domanda politica che «dal provvedimento che interessa un determinato comparto di materie nel suo insieme, poteva giungere con un processo legislativo articolato in più fasi deliberative (costituite dall’intreccio/sovrapposizione di decreti non o parzialmente convertiti e di disegni di legge innestati su quegli esiti) a fotografare la concretezza della singola, privatistica situazione individuale¹⁰⁹».

Malgrado si potesse riscontrare una nuova funzionalizzazione nell’uso di questa fonte, rimaneva vero che la prassi circa l’uso del decreto-legge nel periodo esaminato mostrasse l’immagine di una fonte pienamente fungibile con la legge; una prassi che, anche al netto della reiterazione, strideva decisamente con il dettato costituzionale.

In termini costituzionali, infatti, il decreto-legge esprimeva una decisione a operatività immediata, ma i cui effetti erano sempre, per definizione, non definitivi. La caratteristica propria di questa fonte la rendeva suscettibile di essere riformulata e di produrre effetti solo momentanei, ma particolarmente adatta a gestire politiche fluide fatte dello sblocco e della accelerazione di negoziazioni paralizzate o vischiose, della modulazione in diverse fasi differenziate di un negoziato il cui oggetto non è contrattabile in blocco, del differimento di decisioni la cui negoziazione non è possibile nell’immediato ma il cui conseguimento non è eludibile per la domanda politica che esprime.

Il decreto-legge era usato, perciò, spesso come surrogato della inefficienza

¹⁰⁶ Come rilevano A. BALDASSARRE, C. SALVI, *La decretazione d’urgenza. Tendenze istituzionali e proposte di riforma*, cit., 37 la finalità prevalente del ricorso ai decreti legge è quella di «porre in termini quasi ultimativi al Parlamento determinate questioni, attraverso una tecnica legislativa che consenta di superare le difficoltà derivanti dall’eterogeneità delle forze della “grande maggioranza”».

¹⁰⁷ F. CAZZOLA, M. MORISI, *L’alluvione dei decreti il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, cit., 40.

¹⁰⁸ Con questa fonte si tentò di realizzare un «raffreddamento progressivo delle tensioni (...) mediante la progressiva diluizione-frammentazione delle domande politiche trasmesse». Cfr. M. MORISI, F. CAZZOLA, *La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, cit., 473.

¹⁰⁹ M. MORISI, F. CAZZOLA, *La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, cit., 473-474.

politica governativa e parlamentare, la quale usava la variabile tempo per piegare la forza di legge alle negoziazioni contingenti del circuito Governo-maggioranza-opposizione¹¹⁰.

Privi del consenso necessario per presentare programmi legislativi coerenti, e soggetti alle norme di un processo legislativo che non garantiva alle iniziative governative un *iter* facile attraverso i rami del Parlamento, i Governi rinvenivano nel decreto-legge una strada alternativa per rispondere alla domanda legislativa trasmessa dalla società¹¹¹.

Se i Governi avevano vita difficile quando si trattava di affrontare il procedimento legislativo, l'unico modo per influenzare le Camere diveniva l'approvazione di un decreto-legge e l'immissione di un disegno di legge di conversione nella catena produttiva della legge, iniziando così una lunga fase di negoziazioni tra gli attori in gioco¹¹².

Questi nuovi usi o funzioni del decreto-legge avevano, tuttavia, un prezzo evidente, perché tendevano a indebolire le riserve di legittimazione accumulate dagli attori in gioco nella fase di negoziazione e aumentavano la crisi e la destabilizzazione della rappresentanza.

La decretazione d'urgenza rappresentava, quindi, la spia di quella debolezza del Governo di cui si è parlato, ma era anche uno dei tentativi del sistema politico-amministrativo di sopravvivere in questa condizione di inefficienza delle

¹¹⁰ È una fonte conveniente non solo per il Governo ma per tutti i contraenti politici, i quali trovavano con essa la forza per concedersi un tempo per la decisione senza dover procrastinare o sospendere la stessa: «il decreto legge diventa una tecnica di scambio che può essere utilizzata dai vari partecipanti alla negoziazione nel duplice contestuale intento di mantenere o accrescere il proprio potere negoziale da un lato, e di tutelare la propria rappresentatività, la propria capacità di aggregare domande, la propria legittimazione rispetto agli interessi rappresentati, dall'altro. Il decreto legge può, cioè, permettere alle organizzazioni degli interessi di mantenere il proprio potere di scambio od almeno sufficienti margini di manovra contrattuale: vale a dire, la propria capacità di "stare dentro alle compatibilità" contingenti del governo politico di determinati aggregati di domande, senza che ciò determini con gli interessi dei rispettivi rappresentati fratture profonde, tali da pregiudicare la legittimazione e la rappresentatività degli stessi rappresentanti delle organizzazioni». Cfr. M. MORISI, F. CAZZOLA, *La decisione urgente ...*, cit., 473. La casistica degli anni settanta, ma anche quella degli anni ottanta, permette di constatare che i decreti sono adottati dopo una serie di negoziazioni complesse con e nel Governo. La casistica è fornita da F. CAZZOLA, M. MORISI, *L'alluvione dei decreti il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, cit., 60 ss.

¹¹¹ A. BALDASSARRE, C. SALVI, *La decretazione d'urgenza. Tendenze istituzionali e proposte di riforma*, cit., 42 negano che il ricorso ai decreti legge sia «una scelta resa obbligata dall'oggettivo accrescimento della complessità procedurale delle decisioni. Esso è al contrario il frutto del rifiuto di operare "decisioni" di grande rilievo, di "governare" in senso forte i processi sociali di crisi e di trasformazione; e della scelta invece di procedere – con velleità autoritarie – alla gestione negoziale degli interessi di volta in volta emergenti, attraverso mediazioni sempre più riduttive, e sempre più subalterne alla capacità di pressione degli interessi medesimi».

¹¹² G. LONG, *I decreti-legge in Parlamento*, cit., 71 ss.

proprie strutture di aggregazione e di indirizzo cercando una via veloce per incanalare la domanda sociale all'interno delle istituzioni¹¹³.

8. IL TENTATIVO DI EVITARE LA LEGISLAZIONE DI SPESA EPISODICA: LA LEGGE FINANZIARIA

Il discorso sulle caratteristiche delle leggi nel periodo considerato non sarebbe completo se non facessimo un cenno alla riforma della disciplina di bilancio introdotta dalla legge 5 agosto 1978, n. 468. Tale atto normativo intervenne a riequilibrare parzialmente i processi di decisione politica a favore del Parlamento e rappresentò, allo stesso modo, l'avvio di un nuovo metodo per legiferare che faceva leva sulla decisione di spesa e sul binomio programmazione-certezza sui tempi¹¹⁴.

Sotto il primo punto di vista le innovazioni furono notevoli¹¹⁵. Anche se, per ovvie ragioni tecniche, il Governo continuava a conservare nel settore delle leggi di spesa una posizione largamente più significativa che in altri, con l'introduzione della “legge finanziaria” si affidava nelle mani del Parlamento il potere di modificare le poste d'entrata e innalzare il tetto dell'indebitamento in modo da coprire ogni necessità¹¹⁶. Come si è visto per i decreti-legge, anche per la legge

¹¹³ S. RODOTÀ, *L'abuso dei decreti legge: fenomenologia dei decreti*, cit., 383.

¹¹⁴ In proposito S. BARTOLE, *Art. 81*, in *Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca. La formazione delle leggi. Art. 72-86*, II, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1979; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985; G. SALERNO, *La nuova legge di contabilità*, in *Dir. e soc.*, 1, 1979, 121 ss.; R. PEREZ, *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, in *Stato ed economia. Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, a cura di AA.VV., Giuffrè, Milano, 1984; R. PEREZ, *Legge finanziaria*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese*, IV, Giuffrè, Milano, 2006, 3416 ss.; G. FAZIO, *Il bilancio dello stato*, II ed., Giuffrè, Milano, 1980; A. BARETTONI ARLERI, *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1986, 52 ss.; L. VERZICHELLI, *La legge finanziaria*, Il Mulino, Bologna, 1999; A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Giappichelli, Torino, 2000; G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, in *Enc. giur.*, XVIII, Treccani, Roma, 1998; N. LUPO, *Art. 81 (commento a)*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, I, Utet, Torino, 2006.

¹¹⁵ Fino all'entrata in vigore della legge n. 468/1978 gli strumenti di finanza pubblica si ispiravano ad un modello “classico” di contabilità pubblica, quale risultava tracciato nella legge e nel regolamento generale vigenti in materia. Cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969. Come ha notato E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, Giuffrè, Milano, 1986 il punto critico del sistema antecedente al 1978 era costituito dalla legislazione di spesa che in modo alluvionale aggiungeva oneri alle finanze pubbliche, senza che fosse possibile effettuare alcuna considerazione di insieme se non nella ristretta sede della legge di bilancio.

¹¹⁶ L'origine di questa legge è delineata con cura da G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, cit., 3, mettendo in risalto le esperienze straniere alle quali il legislatore ha attinto per la legge del 1978.

finanziaria vale il medesimo meccanismo di relazioni tra Governo e Parlamento. Con tale legge soprattutto il legislativo veniva liberato dai limiti tradizionali del suo intervento sul bilancio¹¹⁷.

Sotto il secondo punto di vista, con la legge n. 468/1978 si intese perseguire l'obiettivo del contenimento del fabbisogno pubblico attraverso la valorizzazione della programmazione finanziaria. A tal fine, tale fonte introduceva una panoplia di strumenti che avrebbero dovuto permettere il superamento della frammentazione decisionale tipica del precedente periodo¹¹⁸. Si arrivò così a configurare la decisione di bilancio come un meccanismo che, pur cercando di salvaguardare il "sistema" costituito dai cc. 3 e 4, art. 81 Cost.¹¹⁹, fosse maggiormente flessibile e divenisse pertanto momento di sintesi delle scelte finanziarie¹²⁰.

In questo contesto tendeva a perdere peso il problema delle leggi di spesa episdiche: gli interventi economico-finanziari dello stato erano collocati nel più ampio quadro programmatico e nel tipo di equilibrio finanziario fissati dal bilancio pluriennale, dalla legge finanziaria e dal bilancio annuale¹²¹. Questo cambiamento di metodo poneva un ulteriore problema legislativo, ovvero l'esigenza di assicurare il mantenimento della coerenza tra il quadro di vincoli e compatibilità definite dalla decisione di bilancio e la successiva legislazione di spesa. Un

¹¹⁷ Nelle mani dei parlamentari questa possibilità consentiva sia un radicale ripensamento delle indicazioni governative sia una confusa trattativa di gruppi e sottogruppi per ottenere spazio agli interventi di loro più o meno legittimo interesse. La legge finanziaria divenne così il principale momento dello scontro politico-parlamentare dell'anno, un calderone delle più svariate operazioni non solo di spesa e di entrata, ma un vero e proprio modello di cattiva legislazione i cui effetti ancora oggi sono visibili, pur essendo cambiato il nome della legge e la procedura adottata. Su tali aspetti v. R. PEREZ, *L'evoluzione della decisione finanziaria*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2011, 1115 ss.

¹¹⁸ G. PITRUZZELLA, *Il coordinamento delle iniziative legislative di spesa del Governo*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 4, 1988.

¹¹⁹ La distinzione tra legge di bilancio solo formale e necessità di una legge sostanziale per «indicare i mezzi per far fronte» alle spese è stata più volte confermata anche dalla Corte costituzionale (cfr. sent. n. 66/1959). Su tale punto v. S. BARTOLE, *Art. 81*, cit. e N. LUPO, *Art. 81 (commento a)*, cit., 1586 ss. In dottrina il tema della "ambiguità" della legge finanziaria è stata più volte riportata in auge durante gli anni '80 e '90 (Cfr. L. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, in *Studi sulle fonti del diritto*, a cura di G. VERDE, S. PAJNO, 1, Giuffrè, Milano, 2010, 330).

¹²⁰ Oltre che strumento effettivo di guida dei flussi di cassa del bilancio e sede delle decisioni economiche più importanti. In dottrina si è sviluppato un intenso dibattito quanto al rapporto tra la legge finanziaria e il testo costituzionale dei cc. 3 e 4 dell'art. 81: v. in particolare A. BARETTONI ARLERI, *Bilanci pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Utet, Torino, 1987; G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, cit.; A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, cit.

¹²¹ In questo contesto il saldo netto da finanziare determinato dal bilancio pluriennale costituisce sede per la copertura di nuove o maggiori spese del conto capitale previste dalla legislazione di spesa, la legge finanziaria indica i fondi speciali destinati a far fronte alle spese derivanti da progetti di legge che si prevede possano essere approvati nel corso d'esercizio, la stessa legge finanziaria indica il livello massimo del ricorso al mercato finanziario. Cfr. G. PITRUZZELLA, *Il coordinamento delle iniziative legislative di spesa del Governo*, cit., 826.

potere detenuto dal Governo quale organo cui spetta costituzionalmente il potere di iniziativa sul bilancio¹²².

Questa esigenza fu alla base della distinzione, compiuta dalla stessa legge n. 468/1978 tra un contenuto “necessario” e un contenuto “eventuale” della legge finanziaria, entrambi diretti «a tradurre in atto la manovra di bilancio per le entrate e le spese che si intende perseguire¹²³», in coerenza con il bilancio pluriennale.

Da un punto di vista legislativo è stato soprattutto il contenuto “eventuale” a dare maggiori problemi¹²⁴, mentre da un punto di vista tecnico-finanziario questa distinzione si dimostrò deleteria in una situazione politica come quella italiana¹²⁵.

Confidando nel suo rapido *iter* di approvazione, infatti, le forze politiche finivano per caricare la legge finanziaria di tutte quelle norme settoriali e frammentarie di spesa che in precedenza prendevano la forma delle *legghine* e che di fatto adesso ingolfavano la manovra di bilancio rendendola spesso ingestibile¹²⁶.

¹²² Cfr. M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. LABRIOLA, Giuffrè, Milano, 1999, 577.

¹²³ Cfr. versione originaria dell'art. 11, legge n. 468/1978.

¹²⁴ Intanto l'oggetto di questa parte della legge finanziaria era indicato con una formula piuttosto generica: la legge (finanziaria) può operare «modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale», con l'intento di «adeguare le entrate e le uscite agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale e il bilancio annuale». Cfr. versione originaria dell'art. 11, c. 1, legge n. 468/1978.

¹²⁵ Le cause del cattivo funzionamento di questa parte della finanziaria sono note: la particolare congiuntura politica, che vedeva contrapporsi un governo debole ad un Parlamento forte (L. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, cit., 330-331); la mancanza di una contestuale riforma dei regolamenti di Camera e Senato, che invece permettevano un totale potere di emendamento (e quindi di ricatto) delle leggi di bilancio ai singoli parlamentari; il fatto stesso che la finanziaria rappresentava un meccanismo per approvare norme primarie molto efficaci e a risultato garantito, che diveniva uno strumento efficiente nell'ottica delle negoziazioni tra singoli parlamentari e rappresentanti del Governo. In proposito v. N. LUPO, *Art. 81 (commento a)*, cit., 1596-1597, il quale ricorda che «la prassi applicativa del decennio 1978-1988 ha manifestato la netta prevalenza dell'interpretazione estensiva del contenuto eventuale della legge finanziaria, così ponendo in evidenza la problematica compatibilità di tale legge sia con il disegno costituzionale, sia su un piano diverso con l'effettivo perseguimento di politiche di risanamento o comunque di controllo della finanza pubblica: uno strumento siffatto era in grado di opporre ben pochi limiti all'emendabilità parlamentare, che poteva esercitarsi anche sull'entità del livello massimo del ricorso al mercato, così alterando l'equilibrio prefigurato dal Governo e favorendo, con lo scambio politico dei voti, l'aumento della spesa». Per conclusioni simili v. P. GIARDA, *Spesa pubblica e leggi di contabilità: una convivenza difficile*, in *Nuove regole per la finanza pubblica la riforma del bilancio dello Stato. Atti del Seminario di studi organizzato dal Gruppo Parlamentare della DC della Camera dei Deputati (Roma, 28 giugno 1988)*, a cura di M. EUFEMI, Cinque lune, Roma, 1988, 80 ss.

¹²⁶ La legge finanziaria, come disegnata dalla legge n. 468/1978, offriva «molte suggestioni nella sua versatilità, tante da costituire una vera e propria tentazione». Cfr. S. RISTUCCIA, *Il Parlamento nel processo di bilancio dopo la legge n. 468/78*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1979, 892 (in termini simili v. anche A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 42-44). Non può, perciò, sorprendere che le leggi

Gli effetti di questa procedura per la instabilità delle fonti sono noti. Le leggi finanziarie erano collettori di disposizioni eterogenee «prive di qualsiasi filo conduttore sul piano di una pur minima programmazione dell'intervento pubblico» e chiamate ad assumere un ruolo di “supplenza o di anticipazione” di future riforme di interi settori. Una innovazione interessante che intaccava fortemente la stabilità della legislazione e che ridisegnava i rapporti Parlamento-Governo. Attraverso la finanziaria era, infatti, possibile una periodica rinegoziazione di decisioni aventi forte impatto economico, sociale e politico¹²⁷. Si realizzava così uno strano connubio tra Governo e maggioranza: il primo utilizzava tale legge al fine di accelerare l'approvazione di certe norme o addirittura allo scopo di rendere più sicuro l'esito positivo del loro percorso parlamentare¹²⁸; la seconda, di fronte alla varietà e disomogeneità delle disposizioni inserite dal Governo nel contenuto eventuale, si sentiva legittimata a considerare la legge finanziaria come una sorta di “assalto alla diligenza dell'erario”¹²⁹. Tutto ciò generava un appesantimento per certi settori, che iniziavano a essere regolati da un groviglio normativo provvisorio derivante dalle disposizioni annuali della finanziaria¹³⁰.

Sullo sfondo degli usi distorti a cui veniva sottoposta la legge finanziaria si potevano leggere tutte le dinamiche oppostive e conciliative che sono state analizzate nelle pagine precedenti riguardo al rapporto maggioranza-Governo e maggioranza-opposizione. Dinamiche opache nelle quali era difficile distinguere l'identità di ruoli di ciascun attore politico e istituzionale¹³¹.

finanziarie siano state caratterizzate, nel corso degli anni, da una «mescolanza fra manovra finanziaria vera e propria e miriadi di microdecisioni di spesa, e talora di microdecisioni di altra natura e siano state qualificate perciò come “leggi finanziarie omnibus”». Cfr. N. LUPO, *Art. 81 (commento a)*, cit., 1597.

¹²⁷ Come ricorda A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 42 «la necessità di normative provvisorie da adottare annualmente ha reso spontaneo il ricorso allo strumento legislativo, anch'esso a frequenza annuale, della legge finanziaria e questa è così divenuta una sorta di “legge supplenza” che ha consentito appunto di supplire alle riforme attraverso una periodica rinegoziazione delle decisioni ad elevato costo sociale e politico». Della stessa opinione G. SALERNO, *La programmazione di bilancio in Italia: origine ed analisi di una riforma*, Cedam, Padova, 1983, 81.

¹²⁸ Cfr. A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 42.

¹²⁹ Cfr. G. LONG, *Finanziaria: una legge nuova per istituzioni da trasformare*, in *Quad. cost.*, 2, 1983, 380 ss.

¹³⁰ Una analisi critica di questi fenomeni è stata compiuta per i primi anni dalla approvazione della legge del 1978 sia da R. PEREZ, *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1, 1983, 106 ss. sia da A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 43-44 e più tardi da P.F. LOTITO, *Legge finanziaria, bilancio e provvedimenti «collegati». Riflessioni sugli atti normativi e di indirizzo in materia di finanza pubblica*, in *Osservatorio sulle fonti 1996*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1997, 19. Come fanno notare giustamente gli autori lo stesso criterio della rilevanza finanziaria delle singole disposizioni era rimasto inutilizzato poiché alle leggi finanziarie si faceva ricorso anche per adottare norme di tipo organizzativo prive di dirette implicazioni in termini di aumento o di diminuzione delle spese e delle entrate.

¹³¹ In proposito N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007, 88-89; A. MUSUMECI, *La legge finan-*

Quasi tutti i problemi evidenziati furono affrontati dalla successiva riforma delle procedure di bilancio operata nel 1988 (legge n. 362)¹³². La nuova legge si proponeva di evitare la persistente "elusione-violazione" della Costituzione e di porre le «premesse istituzionali per avviare un'opera di risanamento della finanza pubblica¹³³». Uno degli aspetti affrontati fu proprio quello della "tipizzazione" della legge finanziaria e della esclusione di disposizioni che fossero estranee rispetto al contenuto proprio di tale legge. Il contenuto eventuale della finanziaria venne circoscritto limitatamente alla semplice "regolazione quantitativa" della legislazione di entrata e di spesa¹³⁴ allo scopo di evitare l'utilizzo di questa legge come strumento di innovazione della legislazione preesistente eludendo di fatto il limite dell'art. 81, c. 3, Cost.¹³⁵. Al fine di risolvere i problemi incontrati durante il decennio precedente¹³⁶, con la riforma del 1988 le disposizioni di modifica sostanziale vennero trasferite all'interno di diversi e appositi provvedimenti, i c.d. collegati, che diventavano oggetto di distinta approvazione parlamentare e i cui effetti erano riportati nella legge finanziaria¹³⁷.

Anche le Camere adeguarono i regolamenti parlamentari alle novità legislative. Nel 1989 la modifica del Regolamento della Camera (di cui si parlerà *funditus* nei prossimi paragrafi) attribuì, infatti, al Presidente un potere di "stralcio" degli emendamenti estranei per effetto del quale quest'ultimo doveva accertare che il disegno di legge non recasse «disposizioni estranee al suo oggetto» e, ove vi fosse tale ipotesi, dovesse comunicare «all'Assemblea lo stralcio delle dispo-

ziaria, cit., 32 ss.; G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, cit., 6; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, cit., 543 ss.

¹³² La modifica del 1988 era stata anticipata da due risoluzioni della Commissione bilancio della Camera e del Senato del 1986. V. in proposito G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, cit., 6 e P. DE IOANNA, M. MESCHINO, *Dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo decennio di applicazione della "legge finanziaria"*, in *Quad. cost.*, 2, 1989, 205 ss.

¹³³ Cfr. N. LUPO, *Art. 81 (commento a)*, cit., 1598.

¹³⁴ V. in proposito N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., 89-90.

¹³⁵ Su tali aspetti, che richiamano antiche divisioni dottrinarie, v. G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, cit., 16.

¹³⁶ Come ha sottolineato P.F. LOTITO, *Legge finanziaria, bilancio e provvedimenti «collegati». Riflessioni sugli atti normativi e di indirizzo in materia di finanza pubblica*, cit., 22, la «riforma ruota attorno alla razionalizzazione della LF, che nell'esperienza precedente aveva mostrato profondi limiti di funzionalità per l'eccessiva dilatazione di un contenuto *omnibus* che ne aveva snaturato il carattere di strumento di manovra annuale, auspicabilmente agile e flessibile».

¹³⁷ Inoltre, la determinazione dell'equilibrio finanziario complessivo viene sottratta sia alla legge finanziaria che alla legge di bilancio, ed affidata ad un apposito atto, il "Documento di programmazione economico-finanziaria" (DPEF), che viene predisposto dal Governo, presentato alle camere ed approvato con due distinte risoluzioni parlamentari, entro il 30 giugno di ogni anno. Cfr. G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, cit., 10.

zioni estranee, sentito il parere della Commissione bilancio¹³⁸». Al Senato, invece, si attribuiva una verifica preliminare, da svolgere nelle letture successive alla prima, sul rispetto delle regole sulla copertura della legge finanziaria¹³⁹. Ma l'aspetto più importante di queste modifiche è certamente lo specifico regime di ammissibilità degli emendamenti. In forza di questa modifica potevano essere giudicati "inammissibili" gli emendamenti che tra l'altro prevedevano disposizioni estranee all'oggetto della legge finanziaria o della legge di bilancio¹⁴⁰.

Sebbene le modifiche alla disciplina della finanziaria e le riforme regolamentari di quegli anni avessero introdotto numerosi limiti all'oggetto della procedura di bilancio e riequilibrato il rapporto Parlamento-Governo¹⁴¹, l'interpretazione delle norme regolamentari e legislative non andò sempre nella direzione indicata dalle innovazioni¹⁴².

Già dal 1992, infatti, una interpretazione dei Regolamenti portò ad accompagnare i disegni di legge finanziaria e di bilancio con uno speciale "collegato di sessione" che era letto «come una sorta di "ritorno al passato"», in quanto al suo interno finivano una serie di contenuti che prima erano inseriti nelle leggi finanziarie *omnibus*¹⁴³. In concreto, la produzione della instabilità e precarietà le-

¹³⁸ Cfr. art. 120, c. 2, Reg. Camera, come modificato nel 1989.

¹³⁹ Per tali ipotesi si stabilì una mera comunicazione da parte del presidente all'assemblea senza la sanzione dello stralcio.

¹⁴⁰ L'art. 128, c. 6, del Reg. Senato, come modificato nel 1988, prevedeva che «gli emendamenti, d'iniziativa sia parlamentare che governativa, al d.d.l. di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e al d.d.l. finanziaria che rechino disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa legge finanziaria o estranee all'oggetto della legge di bilancio o della legge finanziaria, come definito dalla legislazione vigente, ovvero volte a modificare le norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato». Non molto diversa era la disposizione dell'art. 122, c. 5, del reg. Camera, come modificato nel 1989. Nel caso del Senato la decisione spetta al presidente dell'assemblea, mentre alla Camera ai presidenti della Commissione di merito e al presidente della Commissione bilancio e, solo nel caso di contrasti, in ultima istanza al presidente dell'aula. Per tali aspetti v. N. LUPO, *Art. 81 (commento a)*, cit., 1598. Per i problemi che tale procedura determina sul lavoro delle commissioni v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 175 e N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., 65.

¹⁴¹ In proposito L. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, cit., 334-335.

¹⁴² Cfr. M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, cit., 11 ss. e P.F. LOTITO, *Legge finanziaria, bilancio e provvedimenti «collegati». Riflessioni sugli atti normativi e di indirizzo in materia di finanza pubblica*, cit., 23 ss.

¹⁴³ Seppur con alcuni limiti messi in luce dalla dottrina: G. VEGAS, *I documenti di bilancio*, in *Il bilancio dello stato. La finanza pubblica tra governo e parlamento*, a cura di D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, Il sole-24 ore, Milano, 2005, 71; A. PALANZA, *Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale (legge 25 giugno 1999, n. 208)*, in *Rass. parl.*, 3, 1999, 645; M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, cit., 610-611; E. COLARULLO, *Le leggi collegate alla manovra finanziaria*, in *Quad. cost.*, 3, 1993, 525 ss.

gislativa si spostava dalla legge finanziaria ai provvedimenti a essa collegati, che potevano essere addirittura approvati mediante disegni di legge di conversione¹⁴⁴. Una situazione che successivamente cambierà e la prassi tornerà ad avere caratteri molto vicini al passato¹⁴⁵.

9. LA INSTABILITÀ LEGISLATIVA IN ALCUNI SETTORI SIGNIFICATIVI

I dati numerici proposti e le valutazioni compiute in questo capitolo hanno cercato di dimostrare che nel periodo che va dalla VI alla X legislatura la normazione primaria in Italia già andava verso la *precarizzazione*. Anche gli interventi compiuti attraverso le leggi finanziarie non si discostavano da questo *trend*.

Proprio nella stagione in cui si completava l'attuazione costituzionale emergero i sintomi di una crisi profonda della funzione legislativa; una crisi i cui segnali erano stati avvertiti anche nelle legislature precedenti, ma che ora divenivano più netti e manifesti¹⁴⁶.

L'area di efficacia dell'azione parlamentare si contraeva ancora di più, ed emergeva con prepotenza la legislazione proposta e realizzata dal Governo, nella quale, va notato, spesso pesava in modo determinante la consulenza tecnica degli apparati amministrativi ministeriali¹⁴⁷.

A questi fini, vale la pena notare che i dati dimostrano un divario notevole tra i presupposti giustificativi della decretazione richiesti dall'art. 77 Cost. e i criteri seguiti nella prassi. Appare difficile tacere il fatto che, al di sopra di un certo numero e con livelli così alti, le mere quantità numeriche dimostravano l'esistenza di una grande instabilità legislativa.

L'incremento progressivo e inarrestabile dei decreti-legge si spiega – lo si è già detto – con la assoluta convenienza di questa fonte e con la sua capacità di realizzare innovazioni legislative richieste da una società sempre più complessa

¹⁴⁴ A tal proposito v. G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, cit., 14.

¹⁴⁵ In forza della approvazione della legge n. 208/1999, a partire dalla finanziaria per il 2000 si ri-proporrà il quadro già noto delle leggi finanziarie contenenti pochissimi articoli e moltissimi commi, contenenti disposizioni sempre più disparate e diverse e sempre meno riconducibili a una pur generale logica di insieme, e in cui si abbinano norme strutturali e permanenti, e norme particolari e settoriali, specie di provenienza parlamentare. Cfr. L. LORELLO, *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, cit., 349 ss.

¹⁴⁶ M.S. GIANNINI, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, cit., 19 ss.

¹⁴⁷ In proposito v.: G. D'AURIA, *La "funzione legislativa" dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1995, 697 ss.; E. TUCCARI, *La attuazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1982, 369.

e in continuo cambiamento, anticipando o sostituendo riforme che in quegli anni erano quanto mai necessarie¹⁴⁸.

Alla attuazione di programmi e riforme si preferì in molti casi il metodo delle soluzioni frammentarie e contingenti di problemi che apparivano di volta in volta più urgenti secondo il grado di pressione che le forze politiche o i gruppi di interesse o la burocrazia riuscivano a realizzare¹⁴⁹.

La creazione di un circuito legislativo nuovo che scaricava sul Governo la responsabilità di decisioni normative preliminari e provvisorie era divenuto in questi anni una valvola di sfogo delle difficoltà e delle pesantezze che aggravavano le dinamiche parlamentari, le quali avevano una radice in difficoltà politiche, prima ancora che istituzionali¹⁵⁰.

Simili innovazioni avevano però dei limiti: non potevano stravolgere gli assetti istituzionali e incidere negativamente sulle libertà costituzionali, alterandone o diminuendone o cancellandone le garanzie, deformare del tutto la legalità costituzionale, al punto di alterare gli assetti istituzionali, o turbare l'equilibrio di fondo del governo parlamentare e travolgere di conseguenza le garanzie dei diritti individuali e sociali¹⁵¹.

Proviamo a selezionare alcuni settori che hanno risentito maggiormente della

¹⁴⁸ La prassi di quegli anni produce decreti di proroga di normative prossime a scadenza, che spesso si succedono dando luogo a "catene" di decreti, i "decreti congiunturali", che traggono pretesto dall'esigenza di far fronte a situazioni di crisi economica per introdurre le disposizioni dall'oggetto più vario, a partire dal famoso "decreto Colombo" dell'agosto 1970 a cui si è già fatto cenno (d.l. 27 agosto 1970, n. 621 «Provvedimenti per il riequilibrio dell'attuale situazione congiunturale con particolare riguardo alla finanza pubblica e alla produzione», *GU* n. 216 del 27 agosto 1970) e che non è stato convertito in legge. Ed è in questi anni, a partire dalle «misure urgenti per l'università dell'autunno 1973 (d.l. 1° ottobre 1973, n. 580 «Misure urgenti per l'Università», in *GU* n. 255 del 2 ottobre 1973) che emerge la figura del decreto di "riforma", con il quale vengono realizzate "anticipazioni" o "stralci" delle riforme organiche e strutturali di cui il Paese avverte l'esigenza. Non si dimentichi che fu un decreto-legge del Governo Spadolini a istituire il «Ministero per i beni culturali e ambientali» (d.l. 14 dicembre 1974, n. 657 «Istituzione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente» in *GU* n. 332 del 19 dicembre 1974).

¹⁴⁹ Fenomeni che lasciano pensare alla verità delle teorizzazioni di chi ha cercato di distinguere tra urgenza del provvedimento (necessità assoluta) e urgenza del provvedere (necessità relativa). C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., 834-835.

¹⁵⁰ Come afferma G. FERRARA, *Riforma del parlamento e produzione delle leggi*, cit., 15 «Non è affatto da escludere che la decretazione d'urgenza sia anche dovuta alla esigenza di mascherare incertezza e contrapposizione o vuoti di disegno politico credibile con manifestazioni solo "simboliche" di certezza e di forza. Si tratta, come si vede, di questioni che non sono risolvibili con rimedi istituzionali ma solo con l'azione politica».

¹⁵¹ È questo l'insegnamento maggiore che si può trarre dalla vicenda che precede e segue la giurisprudenza costituzionale sulla reiterazione dei decreti-legge, la quale venne innescata – come già ricordato – da una rivolta "ambientale" della magistratura e non già dall'imporsi di un ritorno agli equilibri propri di una forma di Governo parlamentare.

instabilità legislativa, vedendo quale è stata in questi ambiti la stratificazione normativa raggiunta. Non è chiaramente un esame esaustivo, ma solo un modo per individuare alcuni degli esempi più eclatanti di frammentazione e precarietà normativa¹⁵².

Uno degli esempi più interessanti della stratificazione normativa e del cortocircuito esistente tra legislazione parlamentare e correzioni di rotta disposte dal Governo mediante decreto-legge si trova nella vicenda del "nuovo" codice di procedura penale, uno dei casi più interessanti di quel rapporto complesso tra "diritto giurisprudenziale" e "diritto legislativo" degli ultimi trenta anni. Come è noto, l'esame e l'approvazione della delega al Governo per l'emanazione di quest'ultimo avevano impegnato il Parlamento per quasi tutta la IX legislatura¹⁵³. Il processo di modifica del codice di procedura penale ha avuto caratteristiche del tutto particolari e anormali, tali da rappresentare un paradigma di instabilità legislativa *sui generis*¹⁵⁴.

Quello che è utile notare ai nostri fini è il grande impiego della decretazione d'urgenza per modificare alcuni dei settori più rilevanti del processo penale (custodia cautelare, riti abbreviati, termini¹⁵⁵) e, salvo rari casi¹⁵⁶, l'uso da par-

¹⁵² I settori toccati da questo fenomeno sono molti (cfr. F. COCCO, *Lo sviluppo delle politiche legislative di settore: nota introduttiva*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3, 1995, 173 ss.). Tra quelli maggiormente interessati dall'esplosione della decretazione d'urgenza vi sono l'ambiente (cfr. P. BONACCI, *La razionalizzazione della normativa in materia ambientale: profili problematici e prospettive alla luce della più recente evoluzione legislativa*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, 1998, 263 ss.) e il servizio sanitario nazionale (D. CHIASSI, *La riforma del sistema sanitario*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3, 1995), la finanza locale (cfr. M. ZANGANI, *L'evoluzione della normativa nel settore della finanza locale*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3, 1995, 211 ss.) e il sistema fiscale (G. TREMONTI, *Il fisco e la deregulation*, in *Deregulation. La deregolamentazione amministrativa e legislativa*, a cura di S. CASSESE, E. GERELLI, Franco Angeli, Milano, 1984, 113-114).

¹⁵³ Dal 21 ottobre 1983, data di presentazione del disegno di legge, al 4 febbraio 1987, data di approvazione finale del provvedimento poi divenuto legge n. 81/1987.

¹⁵⁴ In questo caso, infatti, si sono sommate: modifiche recate da decreti legislativi correttivi e integrativi emanati sulla base della stessa legge n. 81/1987, modifiche approvate con leggi di diritto penale sostanziale per i connessi aspetti processuali, una intensa opera di analisi giurisprudenziale che ha portato alla declaratoria di incostituzionalità di 41 articoli del codice e, infine, una serie di processi di modifica legislativa attivati da macro-fenomeni di pericolosità sociale a carattere emergenziale (soprattutto per la recrudescenza della criminalità organizzata) oltre che una serie di riforme del testo facendo seguito a interpretazioni giurisprudenziali con una sorta di dialettica fisiologica tra potere legislativo e giudiziario (A. MENÉ, *La stratificazione legislativa successiva al codice di procedura penale*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3, 1995, 351 ss.). Senza considerare poi il numero di volte in cui vennero modificati i provvedimenti attuativi del codice stesso: fino al 1994 i d.P.R. nn. 447, 448 e 449/1988 e i successivi d.P.R. nn. 271, 272 e 273/1989 (attuativi del codice) vennero modificati più di 50 volte e furono portati più volte di fronte alla Corte costituzionale per dichiararne la incostituzionalità.

¹⁵⁵ Su tali aspetti v. P. MOSCARINI, *Novellazione d'urgenza e decorrenza dei termini per impugnare*, in *Giur. cost.*, 4, 1993, 2900 ss.

¹⁵⁶ Fa eccezione il d.l. n. 306/1992 (c.d. Decreto Scotti-Mattarella) la cui legge di conversione

te del Parlamento di sottoporre questi decreti, alcuni reiterati più volte, a una forte attività emendativa durante la fase di conversione¹⁵⁷.

Il secondo settore in cui si ritrova un uso massiccio del decreto-legge è quello delle privatizzazioni¹⁵⁸. Un ambito decisamente complesso, sia per il riparto di competenze sia per la fitta trama organizzativa di cui è composto, nel quale lo sviluppo della legislazione è intervenuto in modo lento e difficoltoso creando una stratificazione di interventi che ha finito per inquinare il quadro normativo sostanziale e procedurale¹⁵⁹.

Per arrivare a una stabilizzazione sono stati necessari alcuni anni, e neanche dopo i numerosi interventi si è giunti a un risultato maturo. Naturalmente i tempi e le modalità del processo di elaborazione della normativa sono intrecciati con le dinamiche degli equilibri politico-istituzionali che hanno avuto ricadute significative sulle tecniche legislative e sulle soluzioni di merito presenti nelle fonti approvate.

Il quadro normativo del settore si è sviluppato secondo quelli che potremmo definire dei “tentativi” di normazione formulati principalmente attraverso decreti-legge, senza definire compiutamente il tipo e le modalità delle privatizzazioni, ma per lo più reagendo alle evoluzioni della situazione economica di quegli anni¹⁶⁰.

venne approvata in tempi record con la posizione della questione di fiducia sull’approvazione di un emendamento interamente sostitutivo dell’art. unico del disegno di legge di conversione.

¹⁵⁷ Se si guarda al tipo di modificazioni fatte transitare per la via dell’urgenza si troverà spesso che i decreti-legge hanno stravolto l’impianto complessivo e la disciplina di base del codice, dando vita a una sorta di “doppio regime” per quanto riguarda la disciplina di singoli istituti processuali nei processi “ordinari” e nei processi per “criminalità organizzata”. Su questi aspetti v. A. MENÉ, *La stratificazione legislativa successiva al codice di procedura penale*, cit., 360-361.

¹⁵⁸ In generale sui problemi normativi di questo settore v. L. AMMANNATI (a cura di), *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche in Italia*, Giuffrè, Milano, 1995; S. CASSESE, *Le imprese pubbliche dopo le privatizzazioni*, in *Stato e mercato*, 2, 1992, 235 ss.; S. CASSESE, *Privatizzazioni annunciate, mezze privatizzazioni e pseudo pri-privatizzazioni in Italia*, in *Economia e credito*, 1, 1992, 45 ss.; F. CAVAZZUTI, *L’incerto cammino delle privatizzazioni*, in *Politica in Italia: i fatti dell’anno e le interpretazioni*, a cura di P. IGNAZI, R.S. KATZ, Il Mulino, Bologna, 1995, 197 ss.; M. CLARICH, *Privatizzazioni e trasformazioni in atto nell’amministrazione italiana*, in *Studi in onore di Feliciano Benveneruti*, Mucchi, Venezia, 1996, 539 ss.; M. SANINO, *Privatizzazioni stato attuale e problematiche emergenti*, Collana di studi di diritto amministrativo della Rivista amministrativa della Repubblica italiana, Ieri, Roma, 1996; R. GAROFOLI, *Le privatizzazioni degli enti dell’economia profili giuridici*, Giuffrè, Milano, 1998; F. DE LEONARDIS, *Legalità, autonomie e privatizzazioni*, in *Amministrazione e legalità: fonti normative e ordinamenti*, a cura di C. PINELLI, Giuffrè, Milano, 2000, 61 ss.

¹⁵⁹ Su tali aspetto è fondamentale la ricostruzione di R. PERNA, *Il processo legislativo di privatizzazione delle imprese pubbliche*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3, 1995, 271 ss.

¹⁶⁰ Si pensi infatti al primo decreto-legge, il n. 386/1991, che introduceva la difficile distinzione tra privatizzazione “formale” e “sostanziale”, successivamente modificato dal d.l. n. 333/1992

La legislazione intervenuta nei primi anni novanta in materia di privatizzazioni rappresenta un caso esemplificativo di riallocazione dei poteri di iniziativa e di guida del processo legislativo fra Governo e Parlamento¹⁶¹. La produzione normativa in questo settore è caratterizzata da un ruolo maggiore assunto dal Governo, in discontinuità con l'immagine di preminenza del Parlamento. Dal punto di vista della forma, infatti, questa legislazione si è sviluppata essenzialmente attraverso decreti-legge, talvolta convertiti in legge dopo numerose reiterazioni¹⁶².

Altro esempio di normativa che ha subito un profondo processo di stratificazione e che qui riportiamo è la disciplina sul mercato del lavoro e in particolare degli ammortizzatori sociali. Il primo abbozzato disegno razionalizzatore della disciplina fu realizzato con la nota legge n. 223/1991, che inibì l'uso indiscriminato della cassa integrazione¹⁶³.

La legge del 1991 è stata sottoposta a un procedimento di ripensamento legislativo costante che ne ha impedito la stabilizzazione, necessaria per l'attuazione concreta, e ha determinato per tutti i soggetti interessati dai fenomeni di crisi occupazionale una situazione di incertezza e di difficoltà interpretativa continua¹⁶⁴.

Queste discipline sono particolarmente importanti ai nostri fini perché inaugurano l'uso di formule legislative di modifica non espressa; disposizioni, cioè, che pur in nulla mutando gli articoli della legge del 1991, ne cambiano il

che cambiava completamente filosofia individuando direttamente la trasformazione in società per azioni di alcune tra le più importanti aziende di Stato (IRI, IMI, ENEL, ENI), ma che rimaneva incompleto relativamente alla definizione delle procedure di privatizzazione delle altre imprese pubbliche. Esempio ancora più vistoso della difficoltà a disciplinare il settore e della stratificazione normativa raggiunta è la catena di decreti-legge avvitata con il n. 332/1992 che, dopo numerose reiterazioni, è stato convertito nella legge n. 474/1994. Sulle vicende di questo decreto v. R. PERNA, *Il processo legislativo di privatizzazione delle imprese pubbliche*, cit., 280-281. Per un'analisi dell'intera vicenda v. G. VESPERINI, *Le privatizzazioni nel settore industriale pubblico*, in *L'amministrazione pubblica italiana: un profilo*, a cura di S. CASSESE, C. FRANCHINI, Il Mulino, Bologna, 1994, 151 ss.; A. CECERE, *L'itinerario delle privatizzazioni legislazione, programmi, direttive*, Cedam, Padova, 1995; A. GOLDSTEIN, G. NICOLETTI, *Le privatizzazioni in Italia, 1992-1995: motivi, metodi e risultati*, in *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, a cura di A. MONORCHIO, Il Mulino, Bologna, 1996, 183 ss.

¹⁶¹ In proposito V. COZZOLI, *Il ruolo del Parlamento nel processo di privatizzazione*, in *Dir. e soc.*, 4, 1995, 559 ss.

¹⁶² Come evidenzia R. PERNA, *Parlamento: 1. Le privatizzazioni fra Governo e Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2, 1994.

¹⁶³ Il legislatore della X e XI legislatura ha rimesso mano più volte a questo corpo legislativo sull'onda della crisi finanziaria. Il processo di riscrittura della legge è iniziato a distanza di soli otto mesi dalla entrata in vigore della legge con il d.l. n. 237/1992 ed è continuato con altri sei provvedimenti adottati tutti con decreto-legge.

¹⁶⁴ La legge è stata modificata sei volte dai seguenti d.l.: n. 148/1993, n. 299/1994, n. 31/1995, n. 364/1992, n. 393/1992, n. 478/1993.

contenuto, l'efficacia, il periodo di applicazione o la platea dei destinatari. Si tratta, come si può immaginare, di tecniche che genereranno una notevole instabilità normativa e persino l'imbarazzo degli interpreti, ma che, nonostante ciò, saranno replicate anche in altri settori¹⁶⁵.

Vi sono altri due importanti settori nei quali in quegli anni il legislatore interviene numerose volte. Si tratta del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione e della previdenza. In questi ambiti fin dagli inizi degli anni novanta – e con un ritmo sempre più crescente fino ai giorni nostri – si assisterà a un aumento della produzione normativa soprattutto di origine governativa. Anche qui il legislatore interverrà prima con leggi di sistema, poi con un numero infinito di decreti-legge e infine con le norme delle leggi finanziarie introdurrà ogni anno nuove correzioni¹⁶⁶.

10. NUOVE MODIFICHE DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

Nel periodo preso in considerazione si sono sommati numerosi interventi di modifica dei regolamenti parlamentari. Uno degli obiettivi che tali interventi realizzarono fu quello di rendere il procedimento legislativo maggiormente rispondente alle esigenze del Governo evitando, da un lato, l'ostruzionismo dei

¹⁶⁵ Per un'analisi approfondita di questi interventi v. S. MONOSCALCO, *La nuova disciplina del mercato del lavoro*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3, 1995, 319 ss. L'autore mette in evidenza quattro grandi tipologie di formule legislative di modifica. Il primo caso è fatto dalle "modifiche legislative implicite": traslazioni di termini che, seppur non inseriti espressamente nel testo originario, sono comunque "a data certa", e, come tali, rintracciabili attraverso una attenta, anche se faticosa, lettura dei testi delle norme, "inseguendo" le note usualmente riportate nelle raccolte dei testi vigenti. In tutti questi casi è pressoché impossibile per l'interprete risalire, attraverso i richiami contenuti nei testi legislativi, dalla originaria scadenza del termine a quelle successive. Il secondo caso è quello delle "disposizioni di interpretazione autentica". Il terzo caso è quello delle "norme ad efficacia temporale limitata". Si tratta di una formulazione legislativa del tutto singolare, che lascia formalmente inalterato il quadro normativo delineato dalla legge del 1991 ma ne cambia, per un predeterminato periodo temporale, l'ambito di applicabilità, in genere estendendolo. Mediante questa forma di intervento, che sotto il profilo letterale inizia con la dizione "Fino al (data)", cui segue il contenuto precettivo, è stata per esempio consistentemente estesa l'area delle imprese cui concedere i trattamenti cassa integrazione e di mobilità. L'ultimo caso è quello delle «disposizioni condizionate alla disponibilità di risorse finanziarie», delle strane norme di applicabilità generale ma alle quali si può accedere a condizione che siano disponibili le necessarie risorse.

¹⁶⁶ Sul pubblico impiego v. sinteticamente S. BATTINI, *Rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da S. Cassese*, IV, Giuffrè, Milano, 2006, 1157 ss. al quale si rimanda per l'ampio numero di riferimenti bibliografici ivi citati. Per quanto riguarda la disciplina pensionistica v. M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, X ed., Giappichelli, Torino, 2012, e l'ampia bibliografia ivi citata.

gruppi minori e, dall'altro, i problemi prodotti dall'eccessivo uso della decretazione d'urgenza¹⁶⁷.

Due ordini di considerazioni possono essere svolti soprattutto in merito alle riforme che interessarono il regolamento della Camera. Anzitutto il fatto che sull'insieme delle proposte che la Giunta per il regolamento sottopose all'Assemblea, frutto di delicate e complesse mediazioni, si registrò una convergenza di consensi assai ampia¹⁶⁸. Inoltre, il fatto che per la prima volta si procedette al varo di un pacchetto di modifiche al regolamento che, pur avendo come scopo primario l'arginamento dei fenomeni di ostruzionismo, rispondeva a un progetto di razionalizzazione e modernizzazione complessiva del procedimento legislativo¹⁶⁹.

Le riforme regolamentari che si attuarono a partire dalla VIII legislatura ebbero portata più limitata rispetto alla precedente del 1971. Le revisioni che il regolamento della Camera subì a partire dal 1981 e le più modeste che interessarono il regolamento del Senato a partire dal 1982 non cambiarono significativamente l'impianto di fondo dei regolamenti del 1971. Tali riforme corressero e razionalizzarono alcuni degli aspetti più problematici che erano emersi nella prassi, incidendo sul rapporto maggioranza-opposizione e maggioranza-Governo¹⁷⁰.

Sebbene non si possa parlare ancora di una "svolta maggioritaria"¹⁷¹, le riforme di quel periodo introdussero significative garanzie a favore della maggioranza governativa¹⁷².

¹⁶⁷ In termini politici, le riforme regolamentari vennero spinte dalla esperienza dell'ostruzionismo sistematico e permanente posto in essere dalla minoranza Radicale che dette non poco filo da torcere al lavoro della Camera, soprattutto durante la VIII legislatura. In proposito S. TRAVERSA, *La governabilità craxiana: riforma dei regolamenti parlamentari e abolizione del voto segreto*, cit. Per le differenze tra la Camera e il Senato si v. C. DE CARO BONELLA, *Ostruzionismo, addio*, in *Quad. cost.*, 2, 1991, 291 ss.

¹⁶⁸ Ben superiore a quella costituzionalmente richiesta, che include oltre alla maggioranza anche gran parte dell'opposizione comunista.

¹⁶⁹ Un giudizio complessivo sul rapporto tra le forze politiche nella approvazione dei regolamenti si trova in G.U. RESCIGNO, *La riforma regolamentare alla Camera. I. Anomalie del procedimento e spirito della riforma*, in *Quad. cost.*, 1, 1982, 199 ss.

¹⁷⁰ In proposito v. D. MARRA, *La riforma del regolamento della Camera: una nuova tappa*, in *Quad. cost.*, 3, 1983, 583 ss.; A. BURATTI, *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Dir. e soc.*, 2, 2002.

¹⁷¹ Sebbene le novelle regolamentari avessero incorporato le idee delle forze politiche in quel momento al potere di «un Esecutivo che governa in Parlamento contando sul leale appoggio della sua maggioranza, più che non sulla ricerca di un continuo accordo con le opposizioni». Cfr. P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, cit., 598. Un esame approfondito circa l'applicazione del metodo maggioritario all'interno delle riforme regolamentari degli anni '80 si può trovare in S. CURRERI, C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in *Il Filangieri – Quaderno 2007*, 2007, 258.

¹⁷² Le norme sulla programmazione stabilirono una alternativa alla unanimità, consistente nella predisposizione del programma da parte del Presidente e del voto dell'assemblea (artt. 23 e 24). La

Le modifiche perfezionate da interventi negli anni successivi apparvero la condizione indispensabile per rendere più efficace le norme sulla programmazione dei lavori, le quali non avrebbero avuto alcun significato senza una maggiore garanzia della certezza dei tempi parlamentari¹⁷³.

Il notevole aumento dei decreti-legge approvati dal Governo e, correlativamente, di quelli su cui Camera e Senato non riuscivano a esprimersi, spinse i due rami del Parlamento a trovare un rimedio attraverso la costruzione di un apposito procedimento di conversione¹⁷⁴. Una prima importante innovazione in direzione di un uso più limitato dei decreti-legge, e nell'ottica del contrasto alla presentazione sfrenata di emendamenti¹⁷⁵, venne realizzata nel 1981 alla Camera e nel 1982 al Senato. In forza di esse la procedura di conversione venne preliminarmente assoggettata a una valutazione sulla esistenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost., con la conseguenza che, se a conclusione di questa valutazione non fossero ritenuti esistenti detti presupposti, il disegno di legge di conversione non sarebbe risultato procedibile o comunque la conversione non poteva avvenire, e il medesimo disegno di legge si intendeva "respinto" (come recitano i regolamenti delle due Camere)¹⁷⁶.

La previsione di questo filtro cercava, almeno nelle intenzioni, di riequilibrare i poteri attribuiti al Governo e alla maggioranza nelle novelle regolamentari. L'esperienza dimostrò, tuttavia, la precarietà di questo riequilibrio, perché

programmazione, sostanzialmente a maggioranza, è temperata dalla mediazione del presidente, che «predisporre il programma sulla base degli orientamenti prevalenti e tenuto conto delle altre proposte che risultino in minoranza». Inoltre, al fine di consentire alla maggioranza di prevedere, almeno approssimativamente, i tempi della decisione si limitò la durata degli interventi (art. 39) rendendoli derogabili solo in alcune ipotesi particolari, e si diede una diversa disciplina della discussione degli articoli (art. 85) unificando la fase della discussione degli articoli e degli emendamenti ad essi relativi secondo lo schema già in atto al Senato. Si introdusse infatti la c.d. tecnica del "canguro" dando la possibilità al Presidente della Camera di escludere dal voto gli emendamenti che si discostano poco («per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate») dal testo in discussione. Su queste modifiche v. V. LIPPOLIS, *Le riforme Degli anni '80 alla Camera*, in *Giorn. stor. cost.*, 2008, 161 ss.

¹⁷³ In proposito v. S. LABRIOLA, *La Camera dei Deputati e il suo regolamento (spunti critici e riflessioni sulla riforma del 1981)*, cit., 379 ss.; C. DE CESARE, *Le riforme dei regolamenti della Camera nel ventennio 1971-1990 e l'evoluzione del regime parlamentare italiano*, in *Quaderno. Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 1991, 83.

¹⁷⁴ V. sul punto V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013, 287 ss.; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Giuffrè, Milano, 2000, 203 ss.

¹⁷⁵ M.L. MAZZONI HONORATI, *Il procedimento legislativo*, cit., 262.

¹⁷⁶ Le modifiche del Regolamento, approvate per la Camera dei Deputati il 14 novembre 1981 (inserimento del Capo XIX-*bis* sull'esame dei disegni di conversione dei decreti-legge e, in particolare, dell'art. 96-*bis*) e per il Senato della Repubblica il 10 marzo 1982 (modifica dell'art. 78), introducevano, in termini sostanzialmente analoghi, un controllo preliminare della Commissione Affari Costituzionali sull'esistenza dei requisiti costituzionali previsti dall'art. 77 Cost., richiedendo, nella relazione governativa al disegno di conversione, l'evidenziazione dei motivi di necessità ed urgenza.

il Governo non fu in grado o non seppe utilizzare tali nuovi poteri, né le Camere seppero opporsi allo straripante uso della decretazione d'urgenza¹⁷⁷.

Di senso opposto furono le modifiche del regolamento della Camera del 1983 e del Senato del 1985 che introdussero la "sessione di bilancio"¹⁷⁸. I limiti temporali rigidi, garantiti dal contingentamento obbligatorio, garantirono certezza dei tempi di approvazione dei disegni di legge del Governo relativi alla finanza pubblica, evitando di incorrere nell'esercizio provvisorio¹⁷⁹.

Nel 1986 un nuovo intervento sul regolamento della Camera appagò l'esigenza di una maggiore tempestività nelle decisioni riducendo i limiti temporali anche nell'iter di formazione delle leggi. Significativa fu la riduzione dei tempi degli interventi nella discussione generale e per l'illustrazione di articoli ed emendamenti¹⁸⁰. Non arrivò, invece, al termine la modifica più corposa dei regolamenti riguardante l'introduzione di una corsia preferenziale per le iniziative del Governo; un problema che non verrà risolto neanche con le modifiche intervenute tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta.

Il passaggio dalla IX alla X legislatura rappresentò un momento importante non solo per la vita politica nazionale e internazionale¹⁸¹. L'avvio della X legislatura riportò nuovamente in auge il problema della riforma dei regolamenti parlamentari per assicurare una maggiore capacità del Governo di dirigere l'attività parlamentare. Questa legislatura fu caratterizzata, inoltre, da numerose innovazioni incidenti sulle procedure delle assemblee elettive: la legge 23 agosto 1988, n. 362, di riforma del bilancio e della contabilità statale, la legge 23 agosto 1988, n. 400, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la legge 9 marzo 1989,

¹⁷⁷ Per un approfondimento di tali aspetti v. C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nella esperienza di dieci legislature*, cit., 176 ss.; N. LUPO, *Il "fattore tempo" nella conversione dei decreti-legge*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 3, 1993, 331.

¹⁷⁸ V. sul punto A. BARETTONI ARLERI, *Bilanci pubblici*, cit.

¹⁷⁹ Questa riforma sarà completata nel 1988 e garantirà uno dei punti più rilevanti della governabilità ed il rafforzamento dei ruoli di Governo e Parlamento, assieme a una più chiara assunzione dei rispettivi ruoli da parte dei due organi. Cfr. D. MARRA, *La riforma del regolamento della Camera: una nuova tappa*, cit., 559 ss. e G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, cit., 265 ss. Tra le norme che incisero sul procedimento legislativo vi è anche la previsione che stabilì sia l'innalzamento dei *quorum* dei deputati abilitati a formulare richieste varie sia la legittimazione all'esercizio di tali poteri da parte dei presidenti dei gruppi parlamentari. Questi ultimi potevano esercitare i poteri attribuiti ad un certo numero di parlamentari solo se rappresentavano un gruppo (o più gruppi) di pari consistenza numerica.

¹⁸⁰ Questa modifica garantì una maggiore discrezionalità del presidente di innalzare i termini regolamentari se la particolare importanza degli argomenti lo richiedesse. M.L. MAZZONI HONORATI, *Il procedimento legislativo*, cit., 264.

¹⁸¹ Su tali aspetti v. G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, cit., 266 ss.

n. 86, sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario. Tre leggi che, come vedremo, mirarono a realizzare un organico tentativo di sciogliere alcuni nodi nei rapporti tra organi e compiere un passo avanti sul sentiero della "governabilità". A seguito di tali interventi si avviarono riforme speculari dei regolamenti che adeguarono sia la procedura parlamentare relativa all'esame dei bilanci¹⁸² sia quella riguardante i rapporti con la Comunità europea alla nuova normativa¹⁸³ al fine di garantire l'efficacia delle leggi medesime.

Oltre a queste importantissime novità i regolamenti vennero modificati in altri punti rilevanti: l'abbandono dello scrutinio segreto, salvo che per le votazioni sulle persone, le norme sulla programmazione, il contingentamento dei tempi.

Come si può intendere si tratta di tre aspetti centrali nell'ottica qui seguita per l'esame della evoluzione del procedimento legislativo e per una valutazione dell'*output* delle procedure legislative.

Il voto segreto rappresentava un *unicum* nel panorama dei parlamenti mondiali¹⁸⁴.

¹⁸²Le procedure parlamentari riguardanti l'approvazione della legge finanziaria e del bilancio, con le modifiche del 1988 al Senato e del 1989 alla Camera, comprendono procedure specifiche per l'esame del documento di programmazione economica e finanziaria (art. 118-*bis* Reg. Camera; art. 125-*bis* Reg. Senato) del quale si riconosce la centralità; prevedono controlli preventivi da parte del presidente sul contenuto della legge finanziaria (a garanzia della "finanziaria snella"), potendo egli disporre lo stralcio delle disposizioni estranee (art. 120, c. 2, Reg. Camera; art. 126, c. 3, Reg. Senato) e anche il controllo del rispetto delle regole di copertura per la legge finanziaria stessa (art. 126, c. 4, Reg. Senato); prevedono l'esame dei disegni di legge collegati alla finanziaria (art. 123-*bis* Reg. Senato); disciplinano l'ordine delle votazioni della legge finanziaria e della legge di bilancio, secondo quanto previsto dalla legge n. 362 (art. 123, c. 3, Reg. Camera; art. 129, c. 3 e 4, Reg. Senato). Su tali aspetti v. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 30.

¹⁸³Quanto alle procedure di collegamento con le comunità europee, sia il regolamento della Camera (1990) che quello del Senato (1988) adeguarono le proprie norme a quanto previsto dalla legge La Pergola, tanto relativamente alla fase ascendente quanto nei confronti della fase discendente della normativa europea, fornendo al Parlamento una vasta serie di strumenti conoscitivi e di indirizzo. Alla Camera, dove è creato un organismo apposito (la Commissione speciale per le politiche comunitarie) si disciplina espressamente l'esame della legge comunitaria (art. 126-*ter*) e quello delle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (art. 127-*bis*), ricalcando lo schema procedurale previsto rispettivamente per l'esame del bilancio, e per l'esame delle sentenze della Corte costituzionale.

¹⁸⁴Le nostre Camere rimanevano sole nel prevedere l'obbligatorietà dello scrutinio segreto nella approvazione delle leggi e nelle ipotesi di richieste contrastanti. Tanto che pur non essendo la regola, le votazioni segrete, a partire dalla VII legislatura erano divenute la regola seguita in quasi tutte le votazioni. La generalizzazione del voto palese rappresentò il culmine dell'abbandono della democrazia assembleare e l'avvio di una nuova fase nella quale si tengono ben distinti i ruoli della maggioranza e dell'opposizione. Questa riforma aveva evidentemente lo scopo di rafforzare la posizione del Governo in Parlamento e di evitare, nello specifico, il problema dei franchi tiratori, ovvero dei parlamentari della maggioranza che approfittando della segretezza del voto divergevano rispetto alla linea concordata tra la maggioranza e il Governo. All'opposto, questa pratica determinava la fine di ogni pratica assembleare, rendendo più difficili anche i voti dell'opposizione di sostegno alla maggioranza. Questo tratto della riforma costringeva sia la maggioranza che l'opposizione ad assumere posi-

Per quanto riguarda invece la programmazione dei lavori, il regolamento del Senato stabilì che dovesse essere formulata «tenendo conto delle priorità indicate dal Governo», mentre alla Camera si scrisse «tenendo conto delle indicazioni del Governo¹⁸⁵».

Il contingentamento dei tempi, che era già comparso come obbligatorio nella sessione di bilancio, divenne lo strumento per assicurare il rispetto dei tempi e la certezza delle decisioni. Unito al criterio dell'intervento privilegiato in sede di formazione del programma e del calendario, il contingentamento consentiva al Governo (almeno sulla carta) una certa padronanza del procedimento legislativo, garantendogli uno strumento molto simile alla corsia preferenziale. Inoltre, le norme sulla formazione del programma e il contingentamento dei tempi contribuirono anche a ristabilire, o quantomeno a porre in evidenza, da un lato, l'ambito delle rispettive responsabilità del Parlamento per la lentezza delle procedure e, dall'altro, la responsabilità del Governo per l'uso indiscriminato del decreto-legge.

Quanto ai tempi di conversione dei decreti-legge, occorre ribadire che nei due regolamenti rimarranno disposizioni diverse¹⁸⁶.

Si può, a questo punto, abbozzare un giudizio generale sulla posizione assunta dal Governo in Parlamento durante questi anni di intense modifiche parlamentari. Nonostante il *trend* mostrava chiaramente una accentuazione delle caratteristiche maggioritarie del sistema politico, la posizione del Governo in Par-

zioni esplicite nelle votazioni, specie quelle riguardanti il procedimento legislativo. In proposito v. A. CASU, *Voto segreto e voto palese nei regolamenti parlamentari dal 1848 ai giorni nostri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1986, 553 ss.; G. MOSCHELLA, *La riforma del voto segreto*, Giappichelli, Torino, 1992; S. CURRERI, *Il voto segreto nei rapporti tra maggioranza ed opposizione*, in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. LABRIOLA, Giuffrè, Milano, 1999; S. TRAVERSA, *La governabilità craxiana: riforma dei regolamenti parlamentari e abolizione del voto segreto*, cit., 52 ss.

¹⁸⁵ Quest'ultima formula è certamente più blanda della prima. In ogni caso il Governo interveniva alla conferenza dei capigruppo non più come un semplice invitato, ma come titolare di un indirizzo politico che doveva essere realizzato attraverso le iniziative che la maggioranza parlamentare era chiamata ad approvare. Resta nei regolamenti la predilezione per la programmazione ad unanimità, ma, in assenza di accordo, si attenua il principio della parità tra tutti i gruppi parlamentari, poiché spetta al Presidente della Camera predisporre il programma e il calendario tenendo conto delle indicazioni del Governo e inserendo nel programma le proposte prevalenti, nonché quelle in minoranza in rapporto alla consistenza dei gruppi consenzienti (artt. 23 e 24). Il programma è definitivo con la comunicazione all'assemblea che non vota su di esso. Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 686 e G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, cit., 265 ss.

¹⁸⁶ Al Senato l'art. 78, c. 5, stabilisce che, se il provvedimento è presentato dal Governo il disegno di legge deve essere iscritto all'ordine del giorno tempestivamente e comunque in tempo utile per assicurare che la votazione avvenga entro trenta giorni dalla presentazione. Alla Camera, invece, manca un contingentamento dei tempi per l'esame e l'approvazione dei decreti-legge. Dunque, è più semplice che i decreti decadano allo spirare del tempo, fornendo una valida giustificazione per il fenomeno della reiterazione.

lamento non si rafforzava e rimanevano molti limiti alla sua capacità di controllo sul processo legislativo; limiti che peraltro provenivano non più dall'opposizione ma dallo stesso Governo, che in quegli anni è sfinito da lotte interne continue e crisi che mettevano costantemente in pericolo la coerenza della sua azione. La debolezza del Governo, quindi, non era dovuta solo alle regole ma anche al sistema delle forze politiche, che appariva segnato da un intenso travaglio e da profondi mutamenti strutturali¹⁸⁷.

11. I PRIMI TENTATIVI DI RAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA DELLE FONTI

Durante gli anni ottanta, in concomitanza con l'emergere di nuovi elementi di "crisi della legge", si succedettero numerosi studi tesi a comprendere i rimedi per superare il disordine generato da un uso non corretto delle fonti.

Il tema è stato affrontato non solo in sede scientifica ma anche all'interno di una serie di significative sedi istituzionali nelle quali era emersa la necessità di legare la semplificazione normativa al riordino delle procedure e dell'organizzazione amministrativa.

Il primo riferimento in questo senso risale al 1979. Il *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato* presentato in quell'anno al Parlamento dal ministro Giannini indicò tra i maggiori "costi occulti" dell'attività dei pubblici poteri le procedimentalizzazioni previste dagli atti normativi, e suggerì una robusta opera di delegificazione¹⁸⁸. Su questi aspetti continuò a lavorare la *Commissione di studi per la semplificazione di procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi* presieduta da Barettoni Arleri¹⁸⁹.

¹⁸⁷ M. COTTA, *Il parlamento nel sistema politico italiano: mutamenti istituzionali e cicli politici*, cit., 201 ss.

¹⁸⁸ Ministro per la funzione pubblica, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato (trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979)*, 1982, 722 ss.

¹⁸⁹ La *Commissione "Barettoni Arleri"* era composta da proff. S. Bruni, S. De Julio, A. Guarini, A. Pedone, G.U. Rescigno, G. Vicentini, A. Zuliani e dai dott. G. Aurisicchio, E. Del Mese e G. Lo Bianco. Questa Commissione si occupò soprattutto della fattibilità legislativa. Nella relazione finale vennero indicate tre cause che provocavano una difficile attuazione delle leggi e la carente copertura finanziaria delle stesse: la copertura amministrativa della legge intesa quale idoneità degli apparati amministrativi all'applicabilità specifica di quanto dispone la norma; la progettazione legislativa, ossia la tecnica di redazione degli atti normativi-*drafting*; la fattibilità quale valutazione preventiva degli impatti della norma sui destinatari della stessa e del contesto normativo di riferimento. Per un approfondimento sul tema v. il volume AA.VV., *Fattibilità ed applicabilità delle leggi. Relazione conclusiva della Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità ed applicabilità delle leggi consegnata dal suo Presidente prof. Alberto Barettoni Arleri al Ministro per la funzione pubblica e da questi presentata ai due rami del Parlamento*, Maggioli, Rimini, 1983.

Fu soprattutto grazie all’opera di Giuseppe Ugo Rescigno¹⁹⁰ che all’interno della suddetta Commissione vennero indicati i casi più ricorrenti di difetti nelle tecniche legislative e si misero a fuoco alcune proposte per colmare o, almeno, mitigare gli aspetti più vistosi di questi problemi¹⁹¹.

Pochi anni più tardi, nel 1984, a tale problema fornirono un tentativo di soluzione altre commissioni istituzionali. Anzitutto la *Sottocommissione per la delegificazione* presieduta da Sabino Cassese¹⁹², in seguito la *Commissione per la modernizzazione delle istituzioni*, meglio nota come Commissione Piga¹⁹³, e la *Sottocommissione sul procedimento amministrativo* presieduta da Mario Nigro¹⁹⁴.

Il rapporto Giannini e le relazioni delle successive commissioni ebbero una notevole eco. Seguirono, infatti, documenti ufficiali, accompagnati da circolari, e anche regolamenti e leggi, quali, in particolare, la legge n. 839/1984 sulla pubblicazione degli atti normativi (e il successivo d.P.R. n. 1092/1985) e la già citata legge n. 400/1988 sull’attività di governo. Quest’ultima cercò di delimitare meglio i poteri normativi del Governo (cfr. artt. 14 e 15) riuscendo a incidere solo in parte¹⁹⁵,

¹⁹⁰ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Le tecniche di progettazione legislativa – L’analisi di fattibilità di un progetto di legge*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, a cura di AA.VV., II, Cedam, Padova, 1985, 641 ss.

¹⁹¹ Cfr. A. BARETTONI ARLERI, *Relazione della Commissione di studio sulla fattibilità delle leggi*, in *Pol. dir.*, 1981.

¹⁹² Costituita all’interno della *Commissione per la delegificazione e la semplificazione dei rapporti fra Stato e cittadini*, voluta dal Presidente del Consiglio Bettino Craxi e presieduta da Massimo Severo Giannini. Questa ebbe il merito di evidenziare, fra le altre cose, la questione – divenuta poi una sorta di problema ricorrente nel dibattito giuridico e in quello politico – della ipertrofia legislativa, avviando e dando impulso al processo di delegificazione che tanta parte avrà, negli anni successivi, nelle politiche di semplificazione in Italia. Sul tema v. M. BENEDETTI, *Lo “stato dell’arte” della semplificazione in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2014; L. GENINATTI SATÈ, *La nozione di semplificazione*, in *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, a cura di M. DOGLIANI, Giappichelli, Torino, 2012; A. SIMONCINI, E. LONGO, *L’ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, disponibile on-line all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it; E. CAVALIERI, L. TORCHIA, *Processi di semplificazione normativa. Report annuale – 2012 – Italia*, in *Ius Publicum Network Review*, 2012, www.ius-publicum.com; A. SIMONCINI, *Introduzione. La semplificazione per la riforma dell’amministrazione pubblica*, cit.

¹⁹³ Cfr. Commissione per la modernizzazione delle istituzioni, *Relazione sulla riforma dell’amministrazione centrale*, ora in “*Riv. trim. sc. amm.*”, 1985, 85 ss.

¹⁹⁴ Anch’essa costituita all’interno della *Commissione Giannini*.

¹⁹⁵ Tale legge ha previsto in particolare l’obbligo di richiedere il parere delle Camere sugli schemi di decreti delegati quando il termine per l’esercizio della delega eccede i due anni (art. 14), stabilendo vari limiti e condizioni al potere di decretazione d’urgenza (art. 15) e determinando più analiticamente i casi di esercizio del potere regolamentare (art. 17, il quale peraltro non elimina affatto i motivi d’incertezza che si erano manifestati nel periodo precedente), oltre che disciplinando i “regolamenti delegati”, cioè i provvedimenti amministrativi abilitati a disciplinare una materia regolata con legge, ma non riservata alla legge con “riserva assoluta” prevista dalla Costituzione, ad opera di una legge autorizzativa che determinasse «le norme generali regolatrici della materia» e disponesse «l’abrogazione delle norme vigenti con effetto dall’entrata in vigore delle norme regolamentari» (art. 17, c. 2). In

come si è visto, nel groviglio delle fonti generato da tanti anni di disordine normativo¹⁹⁶.

L'esigenza di contrastare la crescita inarrestabile dei volumi della legislazione era così sentita che di lì a pochi mesi, nella legge n. 86/1989 (c.d. legge La Pergola), il Parlamento attribuì al Governo la potestà di attuare le direttive comunitarie anche attraverso regolamenti, laddove si trattasse di materie già regolate da una legge del Parlamento¹⁹⁷. Con questi meccanismi si intendeva realizzare un alleggerimento del peso delle fonti primarie a vantaggio della sede regolamentare, ritenuta più funzionale alle esigenze di una regolazione veloce e in continuo cambiamento.

Dopo essersi snodati su un percorso che è stato animato soprattutto dalla discussione dottrina, questi tentativi di semplificazione sfociarono nella predisposizione di alcune importanti circolari sulla redazione dei testi normativi (della Presidenza del Consiglio e delle presidenze di Camera e Senato¹⁹⁸) e nella crea-

proposito v. G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Giappichelli, Torino, 1996 e G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995.

¹⁹⁶ L'efficacia di queste limitazioni è stata messa in dubbio per il fatto che, trattandosi di disposizioni di legge ordinaria, esse sarebbero derogabili dagli atti con forza di legge (inclusi quelli adottati in applicazione della disposizione che stabilisce il vincolo). La maggior parte delle limitazioni riguardanti la decretazione di urgenza, infatti, sono state rese efficaci grazie alle decisioni della Corte costituzionale e alle modifiche dei regolamenti parlamentari.

¹⁹⁷ Sulla legge "La Pergola" e sui relativi sviluppi v.: G. DEMURO, U. DE SIERVO, M. MALO, A. SIMONCINI, G. TARLI BARBIERI, *Alcune considerazioni sulla produzione normativa primaria nella XIII legislatura, con particolare riferimento all'ultimo anno di attività del Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 2002; E. FERIOLE, *I pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti di recepimento della normativa comunitaria nella XIII legislatura, in Il Parlamento "consulente". Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, a cura di E. ROSSI, Jovene, Napoli, 2002, 73 ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione in via regolamentare delle direttive comunitarie nella l. n. 11/2015: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, a cura di AA.VV., Plus, Pisa, 2005, 447 ss.; G. PISTORIO, A. CELOTTO, *Diciotto anni di "legge comunitaria"*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2007, 54 ss.; B. DE MARIA, *I rapporti tra Parlamento e Governo nell'attuazione delle norme comunitarie*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, a cura di R. DICKMANN, S. STAIANO, Giuffrè, Milano, 2008, 560 ss.; F. SCUTO, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2015.

¹⁹⁸ V. in particolare la Circolare intitolata *Regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi* della Presidenza della Camera, della Presidenza del Senato e della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 1986 (C. FUSARO, *Nuove regole per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, in *Quad. cost.*, 1, 1986, 141 ss.) e poi le due successive circolari emanate il 10 gennaio 1997 dai presidenti di Camera e Senato, di contenuto quasi identico e dal titolo *Sulla istruttoria legislativa nelle commissioni*, con le quali è stata confermata l'applicazione delle regole e delle raccomandazioni del 1986 ed è stato introdotto l'obbligo di accompagnare l'esame dei progetti di legge con una scheda che evidenzia le difformità rispetto alle regole di redazione tecnica. Questi atti sono

zione di un *Ufficio centrale per il coordinamento dell’iniziativa legislativa e dell’attività normativa del Governo* presso la Presidenza del Consiglio (art. 23, legge n. 400/1988)¹⁹⁹. L’ufficio è incardinato all’interno del Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio, è competente a fornire pareri non vincolanti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è preposto all’attività di coordinamento dello stock normativo²⁰⁰.

Nel più ampio processo di razionalizzazione legislativa, la legge n. 400 disciplinò anche il processo di delegificazione che aveva lo scopo di eliminare, o di ridurre, gli inconvenienti derivanti dalla più volte menzionata “amministrativizzazione” della legge. Il processo ridisegnò la potestà legislativa parlamentare cui spettava la produzione di grandi leggi aventi il requisito della generalità e dell’astrattezza, ma al tempo stesso si sostanzialmente incrementò e nella valorizzazione della potestà legislativa del Governo.

Come è noto, questo processo di razionalizzazione non ha funzionato come sperato, dimostrandosi non pienamente adeguato per diminuire il numero delle materie “legificate”²⁰¹. Per di più, in questo settore si è verificata quella

stati poi seguiti dalla Circolare dei Presidenti dei rami del Parlamento e del Presidente del Consiglio dei ministri adottata nell’aprile del 2001 e dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009 su *Istruttoria degli atti normativi del Governo*. Su questi aspetti v. S. BARONCELLI, *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1998, 155 ss.; A. ANDRONIO, *Peculiarità nei fenomeni abrogativi del periodo più recente*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1998; Francesconi 2000 A. FRANCESCO, *Drafting, analisi di fattibilità, Air: verso la riforma della regolazione*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 4, 2000, 79 ss.; C. PINELLI, *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Riv. dir. cost.*, 2000; G.U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 109 ss.; A. D’ALOIA, P. MAZZINA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale (atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000)*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001; S. MURGIA, *Analisi del linguaggio e redazione delle leggi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, 2, Camera dei Deputati, Roma, 2001; F. DAL CANTO, *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del Governo e qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.

¹⁹⁹ Come si è visto in precedenza, l’obiettivo della qualità della legislazione è presente anche nelle modifiche del regolamento della Camera del 1997.

²⁰⁰ In proposito v. S. BARONCELLI, *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, cit., 164 ss.

²⁰¹ Nonostante lo sforzo anche di abbinare la semplificazione alla delegificazione di numerose materie attraverso tecniche normative innovative. In proposito v. E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Giappichelli, Torino, 1999, *passim*; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit., 134 ss.; M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella “legge annuale di semplificazione”*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2000, 385 ss.

che in altri ordinamenti è stata chiamata la «*paralysis by analysis*» di tipo normativo²⁰².

L'introduzione di strumenti delegificanti, come quello previsto dall'art. 17, c. 2, legge n. 400/1988, quindi, non ha prodotto l'auspicato effetto di decongestionare i lavori parlamentari, mentre la pratica dei decreti-legge, invece di attenuarsi, ha segnato una progressione ininterrotta negli anni successivi all'entrata in vigore di tale legge. Come si è visto, il contenuto dei decreti-legge era divenuto sempre più eterogeneo e l'oggetto di questi atti spaziava dai micro-interessi e le situazioni particolari, che ben avrebbero potuto essere disciplinati da norme regolamentari, alle modifiche di leggi molto importanti e delicate, come quella sul processo penale o sulle privatizzazioni, fino agli interventi di riforma generale di interi settori delle istituzioni, come la revisione del sistema dei controlli amministrativi²⁰³.

²⁰² Nella dottrina straniera l'argomento della eccessiva analiticità nelle procedure amministrative e dei riflessi sulla regolazione è stato affrontato da J.W. YACKEE, S.W. YACKEE, *Administrative procedures and bureaucratic performance: Is federal rule-making "ossified"?*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, 1 ss.; C. COGLIANESE, *The rhetoric and reality of regulatory reform*, in *Yale J. on Reg.*, 2008, 85 ss.; J.E. ANDERSON, *The struggle to reform regulatory procedures, 1978-1998*, in *Policy Studies Journal*, 3, 1998, 482 ss.; T. VOCINO, *American regulatory policy: Factors affecting trends over the past century*, in *Policy Studies Journal*, 3, 2003, 441 ss.

²⁰³ In proposito v. G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. dir.*, 3, 1996; F. MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative alla potestà legislativa del governo. Considerazioni critiche*, cit., 183, il quale afferma anche che «una delegificazione vasta, radicale e veramente efficace si risolverebbe in una sorta di riserva dell'esecutivo-amministrazione nel provvedere e persino nel disporre ad un determinato livello, riducendo il Parlamento ad un legislatore per principi».

CAPITOLO III

DALLA XI ALLA XVII LEGISLATURA (1992-2017): LA LEGISLAZIONE “PRECARIA”

SOMMARIO: 1. 1992-2017: l’instabilità politica e la crisi economica. – 2. I fattori “esterni” caratterizzanti la legislazione. – 3. L’“egemonia” degli atti aventi forza di legge. – 4. La produzione normativa nell’ultimo ventennio: dalla XI alla XVII legislatura. – 5. Tempi, sedi di approvazione delle leggi e questioni di fiducia. – 6. I settori attraversati dalla maggiore precarietà legislativa. – 7. I numeri delle deleghe e dei decreti legislativi. – 8. Legiferare attraverso proroghe e deroghe. – 9. La “confluenza” dei disegni di legge di conversione. – 10. Le disposizioni ad attuazione differita e i problemi dell’attuazione. – 11. Il rapporto maggioranza-Governo-opposizione e la riforma dei regolamenti parlamentari. – 12. I tentativi di razionalizzazione recenti.

1. 1992-2017: L’INSTABILITÀ POLITICA E LA CRISI ECONOMICA

La produzione legislativa degli ultimi venti anni presenta aspetti di continuità ed elementi di contro-tendenza rispetto alla precedente. Tuttavia, narrare le vicende della legislazione più recente impone un maggiore sforzo di sintesi per via del più ampio numero di dati a disposizione e delle caratteristiche assunte dal sistema parlamentare italiano dopo la svolta maggioritaria del 1993.

Secondo lo spirito e il metodo utilizzato finora, anticiperemo alcune considerazioni di taglio generale sulle sorti delle fonti in questo periodo, per poi scendere nell’esame dei singoli aspetti che riguardano la precarizzazione della legislazione.

Idealmente si possono dividere questi venti anni in due distinte fasi storiche.

La *prima* corrisponde alle legislature dalla XI alla XIV (1992-2006). Un periodo lungo che si apre con due legislature di passaggio¹ (XI e XII) e si chiude con le prime due legislature che arrivano alla scadenza naturale con un sistema elettorale prevalentemente maggioritario (XIII e XIV)². Nella tornata elettora-

¹ Su questo periodo v. l’ampia e documentata ricostruzione in S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., 313 ss.

² La prima è la legislatura in cui si consolida il “mito del bipolarismo” all’italiana e in cui un partito politico erede della tradizione comunista diviene il principale sostenitore del Governo in Parlamento. Una fase di cambiamento del sistema politico che, dunque, ha introdotto processi e dina-

le di maggio 2001 si realizza per la prima volta la promessa della riforma elettorale del 1993³: la formazione di ampie maggioranze di sostegno al Governo in entrambi i rami del Parlamento⁴. I cinque anni della XIV legislatura sono stati dominati dalla coalizione di centro-destra e dalla contraddittoria e discussa figura di Silvio Berlusconi⁵.

La *seconda* fase storica comprende le legislature dalla XV alla XVII; un periodo che si apre con le elezioni del 2006 (le prime che nascono con un Parlamento eletto attraverso la legge elettorale modificata nel 2005 dal centro-destra) e arriva fino ai nostri giorni. La nuova formula elettorale, frutto di una strana alchimia tra principio maggioritario e proporzionale, produce due maggioranze diverse tra la Camera e il Senato per via del differente calcolo del premio di maggioranza. La XV legislatura, infatti, termina anzitempo proprio per la difficoltà del Governo di tenere salda la maggioranza. Si ritorna così alle elezioni nella prima metà del 2008 dando inizio alla XVI legislatura, sicuramente una tra le più

miche irreversibili, anche se incompiute. L'instabilità della maggioranza venuta fuori dalle elezioni del 1996 porterà al succedersi di quattro diverse formule governative durante la XIII legislatura. Il primo Governo è quello di origine elettorale guidato da Romano Prodi, poi è la volta dei due Governi presieduti da Massimo D'Alema e infine l'ultimo da Giuliano Amato. È un periodo molto intenso e contraddittorio, in cui si verificano numerose riforme della macchina amministrativa statale e locale (le riforme Bassanini e la riforma del Titolo V della Costituzione). Sul "mito del bipolarismo" v. M. VOLPI, *Bilancio di un ventennio*, in *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, a cura di M. VOLPI, Il Mulino, Bologna, 2015, 12 ss. Sulle trasformazioni del nostro sistema politico v. L. MORLINO, *Le tre fasi dei partiti italiani*, in *Partiti e caso italiano*, a cura di L. MORLINO, M. TARCHI, Il Mulino, Bologna, 2006, 124 ss.; S. VASSALLO, S. CECCANTI, *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in *Come chiudere la transizione*, a cura di S. CECCANTI, S. VASSALLO, Il Mulino, Bologna, 2004, 29 ss. e L. VERZICHELLI, M. COTTA, *Italy From Constrained Coalitions to Alternating Governments*, in *Coalition Governments in Western Europe*, a cura di W.C. MULLER, K. STRØM, Oxford University Press, Oxford, 2000, 433 ss. La svolta (quasi) maggioritaria di metà anni novanta, per quanto incompleta e non sorretta da una reale trasformazione istituzionale della democrazia italiana, ha modificato profondamente le opportunità e i vincoli degli attori politici e, dunque, gli orientamenti, le strategie e i comportamenti di questi stessi attori. Cfr. S. FABBRINI, *Tra pressioni e veti: il cambiamento politico in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2000 il quale parla nello specifico di «cambiamento senza trasformazione». Per quanto riguarda i rapporti tra sistema elettorale e sistema dei partiti v. A. CHIARAMONTE, A. DI VIRGILIO, *Da una riforma elettorale all'altra: partiti, coalizioni e processi di apprendimento*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3, 2006, 363 ss.

³ Per l'analisi della formazione del Governo Berlusconi v. G. TARLI BARBIERI, *Funzionamento degli organi costituzionali*, in *Dem. dir.*, 1, 2003, 129 ss.

⁴ La distanza che separa le due coalizioni elettorali che si scontrarono nel 2001 all'interno dei due rami del Parlamento è davvero considerevole: 90 seggi a Montecitorio e 42 a Palazzo Madama. Sugli effetti e sui problemi di questa netta maggioranza v. G. RIZZONI, *Il maggioritario alla prova. Governo e opposizione nella XIV legislatura*, in *Meridiana*, 2002.

⁵ Durante questa legislatura cambia la legge elettorale e si dà faticosamente attuazione alla riforma costituzionale del sistema regionale approvata al termine della precedente legislatura; entra in vigore l'Euro e si avvia a perfezione il processo di integrazione europeo avviato a Maastricht nel 1992. Cfr. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., 316 ss.

turbolente degli ultimi anni, soprattutto per via dell’aprirsi di una delle crisi più gravi dei sistemi capitalistici mondiali⁶.

La fine della XVI legislatura acquista un rilievo particolare sul piano delle fonti del diritto e sulle sorti del parlamentarismo italiano. In questo momento si realizzano interventi normativi che non hanno eguali nella storia precedente: in pochissimo tempo il Parlamento introduce nella Costituzione il c.d. “pareggio di bilancio”; attraverso una pioggia di decreti-legge votati a colpi di questioni di fiducia si adottano una serie di misure drastiche – soprattutto in tema di Stato sociale e pubblica amministrazione – tese a risollevare, almeno sulla carta, i problemi del debito pubblico italiano⁷. Tra il 2008 e il 2013 si riapre in mo-

⁶ Si possono così sintetizzare i fatti più importanti di quel periodo: nell’estate del 2007 esplose negli Stati Uniti una grandissima bolla speculativa generata dalla sovrastima finanziaria del valore dei mutui immobiliari; non più tardi della fine del 2007 la crisi contagia anche i paesi dell’Europa continentale, mostrando soprattutto la debolezza delle economie di alcuni paesi fortemente esposti verso le economie degli Stati Uniti e del Regno Unito (Portogallo, Irlanda, Grecia e Spagna in particolare); nel 2010 gli italiani, che fino a quel momento non sembravano essere stati toccati in modo profondo dalla crisi come gli altri popoli dell’Europa meridionale, iniziano ad avvertire il peso della speculazione finanziaria sul loro debito pubblico e le ricette che il Governo Berlusconi aveva messo in campo per risollevare le sorti del Paese non vennero considerate adeguate dai paesi *partner* dell’Euro; una lettera firmata dal Presidente uscente e da quello entrante della Banca Centrale Europea di Francoforte al termine dell’estate del 2011 mise in evidenza i problemi economico-finanziari dell’Italia e indicò le riforme strutturali necessarie per rafforzare la sostenibilità del debito pubblico e del bilancio; dopo pochi mesi da quella missiva, il Governo Berlusconi rassegnò le dimissioni e il Presidente Napolitano nominò a capo del nuovo Governo Mario Monti; il nuovo Presidente del Consiglio non proveniva dalle file dei partiti politici e sembrava intercettare i desiderata dei principali paesi membri dell’Area euro: avviare un periodo di *austerità* finanziaria per garantire il risanamento dei conti e la riduzione del debito pubblico. In generale sulla crisi economica e sulle ripercussioni sul diritto costituzionale italiano v. T. GROPPPI, I. SPIGNO, N. VIZIOLI, *The Constitutional Consequences of the Financial Crisis in Italy*, in *Constitutions in the Global Financial Crisis*, a cura di X. CONTIADES, Ashgate, Farnham, 2013, 89 ss. Sulla nota lettera di Trichet e Draghi dell’estate 2011 v. G. TARLI BARBIERI, *Editoriale. Delegificazione e decreti di natura non regolamentare nella “brace” del sistema delle fonti normative*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2011, Disponibile on-line all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana. Atti del XXVI convegno annuale AIC 2011*, Jovene, Napoli, 2014; E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2014. Sulla formazione del Governo guidato da M. Monti v. le considerazioni di C. FUSARO, *La formazione del governo Monti*, in *Quad. cost.*, 2, 2012, 395 ss. e di T.E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un Governo tecnico*, in *Rass. parl.*, 3, 2012, 615 ss.

⁷ In proposito v. G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto: la decretazione d’urgenza nella XVI legislatura*, in *Rass. parl.*, 2, 2013, 409 ss.; G. RIVOCCHI, *Decretazione d’urgenza e governo dell’economia*, in *Legislazione governativa d’urgenza e crisi. Atti del 1° Seminario di studi di diritto costituzionale, Unitelma Sapienza, Roma 18 settembre 2014*, a cura di R. CALVANO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 124 ss.; L. COLANGELO, *Riforme ordinamentali e limiti logici alla decretazione di urgenza in tempo di crisi economico-finanziaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it; C. DOMENICALI, *Le politiche nazionali di bilancio negli anni della crisi*,

do più deciso il discorso sulle riforme costituzionali, correlativamente allo svilupparsi di prassi di governo in crescente scostamento rispetto al modello costituzionale e in direzione di una fortissima emarginazione della sfera parlamentare e un progressivo indebolimento delle garanzie costituzionali⁸.

Questa nuova fase si chiude con la legislatura presente (XVII). L'attuale legislatura vede una crescita notevole dell'instabilità politica. Le elezioni nazionali del 24 e 25 febbraio 2013 non consegnano una maggioranza parlamentare univoca alla Camera e al Senato. Alle elezioni del 2013 gli italiani non si spaccano in due blocchi contrapposti ma si dividono in tre. Insieme ai partiti di centro-destra e centro-sinistra fanno irruzione nella scena politica nazionale anche i movimenti di protesta contro l'*establishment* politico che ha governato il Paese dopo le elezioni del 1994. L'instabilità politica determina non più soltanto la ingovernabilità, ma la stessa impraticabilità della procedura per la nomina di un nuovo Governo nazionale.

A fine aprile 2013, dopo quasi due mesi dalle elezioni politiche, e una settimana dopo la rielezione di Giorgio Napolitano a Presidente della Repubblica, viene nominato Presidente del Consiglio il parlamentare del PD Enrico Letta, il quale guida un Governo di larghe intese chiamato al difficile compito di uscire dalla spirale della crisi economica, mostrando un indirizzo politico diverso da quello del precedente Governo Monti⁹.

Il clima politico diviene ancora più caldo nel dicembre del 2013, quando la Corte costituzionale diffonde un comunicato stampa in cui si rivela la decisione di dichiarare incostituzionali le leggi elettorali del 2005¹⁰. A gennaio 2014 la Consulta emana la sentenza che dichiara incostituzionali il premio di maggioranza e il blocco delle liste per la elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica¹¹. A febbraio di quello stesso anno Letta viene costretto

in *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello stato costituzionale europeo*, a cura di A. MORRONE, Giappichelli, Torino, 2015, 119 ss.

⁸ Un'analisi di questi aspetti su di un piano di storia costituzionale è compiuta da E. CHELI, *Nata per unire*, cit., 34 ss.

⁹ Nella sua fase iniziale anche la destra di Silvio Berlusconi entrerà nel governo di larghe intese; l'appoggio verrà però meno in concomitanza con la dichiarazione di decadenza di quest'ultimo dalla carica di senatore. La cronaca dei più importanti avvenimenti di quel periodo è meticolosamente ripercorsa da 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*, 1, 2014.

¹⁰ Una sentenza che ha fatto notevole clamore. Sul punto v. E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di 'supplenza' alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, 3, 2013.

¹¹ Sul punto sia consentito il rinvio a E. LONGO, *Eguaglianza e diritto di voto*, in *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza: problematiche attuali di un principio risalente*, a cura di A. PIN, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 43 ss. e alla dottrina ivi citata.

alle dimissioni sotto il fuoco “amico” del nuovo segretario del PD Matteo Renzi, che diviene di lì a poco il nuovo Presidente del Consiglio.

I quasi tre anni del Governo Renzi sono contrassegnati da molti elementi di continuità sotto il profilo delle procedure parlamentari e dell’uso delle fonti. Il nuovo Governo continua a fare ricorso costante alla decretazione d’urgenza per realizzare le riforme più importanti sul piano economico. Cresce inoltre l’instabilità politica e acquista un ruolo decisivo sia all’interno che all’esterno delle aule parlamentari l’opposizione del movimento “Cinque stelle”.

Il cardine della strategia di governo di Renzi è la riforma della Costituzione e, in particolare, la sostituzione del sistema bicamerale italiano con uno diverso basato su una Camera direttamente rappresentativa della Nazione e un Senato formato da rappresentanti dei consiglieri eletti durante le elezioni regionali. L’idea che fonda questo tentativo è la necessità di abbandonare il bicameralismo perfetto all’italiana affidando l’approvazione delle leggi e il voto della fiducia alla sola Camera dei Deputati e lasciando al Senato il ruolo di organo titolare del potere di approvare solo alcune tipologie di leggi¹².

Come è noto, la riforma Renzi non ha ricevuto l’approvazione del popolo italiano. Il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 ha bocciato di misura la legge costituzionale determinando la fine di quel tentativo. Nella notte tra il 4 e il 5 dicembre 2016 Renzi ha comunicato l’intenzione di rimettere il mandato nelle mani del Presidente della Repubblica. Dopo pochi giorni il ministro Paolo Gentiloni è stato nominato Presidente del Consiglio dal Presidente della Repubblica Mattarella.

L’arco dei partiti che sostengono il nuovo Governo non sembra mutare nella sostanza rispetto all’immediato passato¹³. Molti ministri del Governo Renzi partecipano al Governo Gentiloni. Lo stesso programma di governo presentato alle Camere da Gentiloni non differisce nella sostanza da quello che aveva sviluppato in quasi tre anni il precedente Governo. Anche le strategie legislative si incentrano sulle stesse linee di azione, con una sempre più netta separazione tra un Parlamento che approva poche leggi ordinarie e che delega al Governo l’attuazione del diritto europeo e la gestione delle altre politiche – soprattutto economiche – attraverso decreti-legge.

¹² Sulla ossatura della riforma “Renzi-Boschi” v. in particolare G. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, in *Federalismi.it*, 8, 2014; A. D’ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2, 2015; G. DI COSIMO, *L’impatto delle riforme costituzionali ed elettorali sugli equilibri della forma di governo*, in *Forum di Quad. Cost.*, 3, 2015; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016.

¹³ Salvo il Gruppo di A.L.A.

2. I FATTORI “ESTERNI” CARATTERIZZANTI LA LEGISLAZIONE

Proviamo a ripercorrere questo denso periodo guardando al livello della produzione normativa. A partire dai primi anni '90 tre fattori incidono in modo fortemente innovativo sul procedimento legislativo e sul modo di fare le leggi.

Il primo è certamente il processo di unificazione europea che dopo il Trattato di Maastricht (1992) è entrato nella sua fase più matura. Da quel momento il dovere di adeguamento alla normativa europea, specie alle direttive, è divenuto più stringente di prima, e in molti settori (economia e concorrenza, agricoltura, ambiente, alimentazione, fisco, ecc.) il diritto interno si è trasformato in un diritto “derivato” da quello sovranazionale.

Il secondo fattore è rappresentato dalla modifica della formula politica che fino al 1992 aveva dominato la scena italiana. Con l'approvazione della legge elettorale e la fine del sistema politico precedente sembra chiudersi quella fase di estremo consociativismo che tanto aveva pesato sul modo di fare le leggi. Il crollo del muro di Berlino e la fine dell'Unione Sovietica hanno determinato la fine definitiva della democrazia “bloccata” all'italiana. Si è così aperta la fase maggioritaria e dell'alternanza e si è scoperta l'esigenza di Governi più forti, che durino più a lungo e sappiano produrre legislazione alla bisogna¹⁴. Un'aspirazione che non riuscirà a essere realizzata sempre a pieno¹⁵, ma che determinerà un tendenziale spostamento del baricentro legislativo dalle assemblee parlamentari agli Esecutivi guidati da leader forti con una legittimazione popolare propria¹⁶. I Governi iniziano ad essere sempre più “delegati” dal Legislativo a realizzare grandi interventi legislativi, anche al fine di tenere insieme maggioranze governative non sempre coese¹⁷.

La figura del Presidente del Consiglio, nonostante la Costituzione non sia

¹⁴ Cfr. F. MARANGONI, *Provare a governare, cercando di sopravvivere: esecutivi e attività legislativa nella seconda repubblica*, Pisa University Press, Pisa, 2013, 9 ss. Il tema è strettamente connesso al problema delle democrazie dell'*output* di cui parla S. FABBRINI, *Tra pressioni e veti: il cambiamento politico in Italia*, cit., 103.

¹⁵ Tranne il Governo Berlusconi durante la XIV legislatura, nessuno dei Governi succedutisi in questi anni è riuscito a raggiungere la fine della legislatura che aveva inaugurato.

¹⁶ In proposito v. G. DI COSIMO, *Datemi più potere*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, 2, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 1289 ss.; C. CHIMENTI, *Il ruolo delle Assemblee elettive nella forma di governo*, in *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, a cura di M. SICLARI, Aracne, Roma, 2008, 169 ss.

¹⁷ È questo il senso delle osservazioni che vengono svolte dai politologi i quali mostrano come gli Esecutivi nominati dopo la riforma elettorale siano quasi “condannati” a governare dalle loro maggioranze per aumentare il rendimento della democrazia. In proposito v. F. MARANGONI, *Provare a governare, cercando di sopravvivere: esecutivi e attività legislativa nella seconda repubblica*, cit., 81 ss. e F. ZUCCHINI, *Italy: Government alternation and legislative agenda setting*, in *The Role Of Governments in Legislative Agenda Setting*, a cura di B.E. RASCH, G. TSEBELIS, Routledge, London, 2010.

cambiata sul punto, muta sostanzialmente e si rafforza¹⁸. Tuttavia la complessità delle coalizioni di maggioranza rende difficile per i Presidenti del Consiglio lo svolgimento in maniera sistematica e compiuta di quel ruolo di guida e di coordinamento del Governo a cui le nuove dinamiche elettorali sembrerebbero destinarlo¹⁹.

Il terzo fattore è rappresentato dall'evoluzione del sistema delle autonomie e dalla correlata riforma della pubblica amministrazione. Gli anni '90 sono contrassegnati da alcune tra le più importanti riforme del sistema delle autonomie e dalla introduzione di un sistema regionale che ha alcune caratteristiche molto simili agli stati federali. Il nuovo decentramento è accompagnato da una generale riorganizzazione delle funzioni statali e culmina nella approvazione di numerosi atti di riforma della organizzazione amministrativa dell'intero Stato²⁰. Per le caratteristiche proprie dello Stato italiano, il processo di riforma della pubblica amministrazione non si è ancora fermato e anzi ha subito numerosi *stops and go*.

A questi tre grandi fattori se ne associa un altro molto rilevante che – come si è già detto – dal 2008 ruba la scena legislativa: la crisi economico-finanziaria²¹.

La riorganizzazione della macchina statale, la riforma del sistema delle autonomie e l'attuazione del diritto europeo richiedevano un tipo di fonte dal carattere intersettoriale garantita sia nel coordinamento che nell'attuazione da un unico soggetto. In questo periodo sono le fonti governative a essere prota-

¹⁸ In una tendenza che rispecchia quanto avvenuto in altri paesi europei (soprattutto). Cfr. A. CRISCITIELLO, *Il cuore dei governi. Le politiche di riforma degli esecutivi in prospettiva comparata*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2004. C'è da notare che nella letteratura tanto giuridica quanto politica il tema della debolezza del Presidente del Consiglio è sempre stato sottolineato come uno degli aspetti di maggiore difficoltà per la transizione italiana a un sistema veramente bipolare. Cfr. S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia?*, Officina edizioni, Roma, 1980; M. COTTA, *Italy: a fragmented government*, in *Cabinets in Western Europe*, a cura di J. BLONDEL, F. MÜLLER-ROMMEL, Palgrave, London, 1997, 135 ss.; G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., 107 ss.

¹⁹ Cfr. F. MUSELLA, *Il premier diviso. Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*, Egea-Università Bocconi Editore, Milano, 2012.

²⁰ Si veda da ultimo sul punto v. M. SAVINO, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2015, 641 ss.

²¹ Dal 2008, infatti, si è avviata in Italia una fase legislativa convulsa rivolta alla contrazione della spesa pubblica e alla riduzione complessiva dello Stato sociale, alla riduzione degli stanziamenti a favore del sistema regionale e delle autonomie locali, alla riorganizzazione della pubblica amministrazione e al rafforzamento dei vincoli europei. Oltre agli autori già citati si v. anche F. DAL CANTO, *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del Governo e qualità della normazione*, cit., A. IANNUZZI, *Crisi economico-finanziaria e decreti-legge 'manifesto'. Sulla dubbia legittimità costituzionale delle numerose previsioni dichiarate salvifiche ed urgenti che differiscono i loro effetti al momento dell'adozione delle norme di attuazione*, cit., 115 ss. e i contributi nel volume di F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica: atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Jovene, Napoli, 2012.

goniste della scena legislativa. La nuova centralità del Governo ha spinto per l'uso massiccio del decreto legislativo, perché offre caratteristiche estremamente duttili e consente – se correttamente usato – al Parlamento di indirizzare e controllare e al Governo di decidere e realizzare²².

Anche il decreto-legge non smette di essere una fonte particolarmente usata e per certi versi abusata. A partire dalla sentenza n. 360/1996 inizia una nuova stagione per questa fonte, che non ha smesso mai di essere “egemone” nel sistema delle fonti²³.

Questo è anche il periodo della esplosione delle fonti *sub*-legislative prodotte dagli organi componenti il Governo: dalle ordinanze della protezione civile ai decreti del Presidente del Consiglio ai numerosi e proteiformi decreti di natura ministeriale o interministeriale contenenti delegificazioni, fino ai numerosi e spesso difficilmente classificabili atti delle Autorità amministrative indipendenti²⁴.

Se, dunque, con i decreti legislativi si approntarono soprattutto riforme di sistema e l'attuazione del diritto europeo, con il decreto-legge si assorbe quasi tutta la restante esigenza di legislazione. La legislazione secondaria viene utilizzata in alcune circostanze come un surrogato della legislazione primaria producendo notevoli problemi di costituzionalità per la libertà con cui i diversi organi se ne servono²⁵.

²² Su questi aspetti v. E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte Costituzionale: vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011, 37 ss. Minore è l'uso dei regolamenti di delegificazione, che vengono usati solo nella XIV legislatura come meccanismi per la semplificazione della legislazione.

²³ Sul punto v. U. DE SIERVO, *Conclusioni*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011, 553 ss.; A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2014, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it; A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la seconda svolta*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011, 3 ss., 743 ss.

²⁴ Su questi temi v. G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare nel caos senza fine della produzione normativa in Italia (alcune considerazioni a margine delle relazioni di Albanesi ed Arconzo)*, in *Gli atti normativi del Governo ...*, cit., 489 ss.; A. CARDONE, *La “normalizzazione” dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit.; V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it; G. MOBILIO, *Le delegificazioni autorizzate mediante decretazione d'urgenza quale fenomeno foriero di rilevanti spunti ricostruttivi*, in *Gli atti normativi del Governo ...*, cit. Sulla difficile collocazione del potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti v. il recente saggio di F. MARONE, *Le linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2017.

²⁵ Sul piano politico il nuovo equilibrio tra le fonti primarie del Governo e del Parlamento si mantiene stabile, sebbene si possano notare leggere differenze nei Governi di centro-destra, i quali hanno intensificato l'uso dei decreti-legge anche per disciplinare fenomeni intersettoriali come

3. L’“EGEMONIA” DEGLI ATTI AVENTI FORZA DI LEGGE

Il decreto-legge e il decreto legislativo sembrano, dunque, essere le due forme principali della legislazione nella c.d. seconda repubblica²⁶. A Costituzione invariata questo ha prodotto comunque degli squilibri effettivi e duraturi sulla forma di governo e correlativamente nell’espletamento della funzione legislativa. Si è aperta una nuova crisi della rappresentanza partitica²⁷ e una generale sfiducia nelle istituzioni sia nazionali sia europee²⁸.

In questo orizzonte la precarizzazione della legislazione diventa ancora più dilagante (più avanti vedremo alcuni esempi molto significativi di questo stato di cose, come il decreto-legge “milleproroghe”). La legge parlamentare tende a divenire un prodotto recessivo rispetto all’uso delle altre fonti con essa concorrenti²⁹.

A preoccupare non è più solo il numero eccessivo di fonti primarie in vigore o addirittura il fatto che non riusciamo a comprendere quante siano effettivamente vigenti. È la cattiva qualità di questi prodotti – unita allo stravolgimento della divisione dei poteri prodotta dall’abuso degli atti aventi forza di legge³⁰ – che genera incertezza e inefficienza dei comandi contenuti nelle fonti primarie³¹.

mezzo stabile di legislazione e i Governi di centro-sinistra che aumentano l’uso del decreto legislativo. Così come si notano delle differenze – forse ovvie – tra le politiche della legislazione pre-crisi e post-crisi.

²⁶ La situazione è particolarmente chiara leggendo gli «appunti quadrimestrali del Comitato per la legislazione» e i «Rapporti annuali sullo stato della legislazione» che verranno qui usati come fonti di dati sulla situazione del nostro sistema delle fonti. La dottrina aveva già da tempo sottolineato questo dato denunciando che oramai c’era stato un «massiccio spostamento del potere normativo primario dal Parlamento al Governo». Cfr. U. DE SIERVO, *Ma chi fa i decreti legislativi?*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di F. COCOZZA, S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001, 497; M. CARTABIA, *Introduzione. Il governo “signore delle fonti”?*, cit.

²⁷ Su cui v. *funditus* M. PLUTINO, *Dinamiche di una democrazia parlamentare. Assetti rappresentativi e sviluppi istituzionali*, Carocci, Roma, 2015, *passim*.

²⁸ Cfr. F. MUSELLA, *Governare senza il Parlamento? L’uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3, 2012, 459 ss.

²⁹ In proposito v. M. COTTA, L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano*, Manuali Politica, III ed., Il Mulino, Bologna, 2016; V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale: il regime politico della seconda repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007; E. LONGO, *Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell’attività normativa del governo nel primo anno della XVII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2014, disponibile on-line all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.

³⁰ La necessità di distinguere tra l’eccesso di regolazione e l’eccesso di produzione di leggi è stata evidenziata da tempo in dottrina. Sul punto v. U. DE SIERVO, *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1999, XVII.

³¹ M. AINIS, *L’eclissi della legge*, cit., 28.

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 classica³²». Gli atti normativi primari e secondari del Governo – in modo confuso e disordinato – 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 vedremo, incidono su questioni legate principalmente 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 normale³³.

Come vedremo, 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.³⁴. Le sentenze della Corte

³² Fatta di «proposta di legge di origine parlamentare o disegno di legge di origine governativo, discussione, approvazione con eventuali emendamenti da parte dei due rami del Parlamento». Cfr. L. DUILIO, *Introduzione. Istituzioni e politica della legislazione nell'età del cambiamento*, cit., 16.

³³ In realtà si può dire che questa fisionomia sia tale almeno dalla fine degli anni '60. Per tali considerazioni vedi le lungimiranti pagine di A. PREDIERI, *Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano*, cit., 417 ss.

³⁴ Per il decreto-legge ci si riferisce in particolare alle sentenze n. 171/2007, 128/2008, 22/2012, 220/2013, 32/2014, che hanno avuto una notevole eco nella dottrina. Sul punto v.: F. CERRONE, *Fantasma della dogmatica: sul decreto legge e sulla legge di conversione*, in *Federalismi.it*, 14, 2015; R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista AIC*, 2, 2014; A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, cit.; A. GHIRIBELLI, *Il rapporto Governo-Parlamento nella conversione dei*

costituzionale, unite ad alcune prese di posizione formali e informali dei Presidenti della Repubblica³⁵, 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 conversione³⁶.

In termini generali, l'avvento del maggioritario ha inasprito quei problemi legati alla formazione delle leggi che si erano sviluppati fin dagli anni '70. 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 secondarie³⁷. Pur non determinando una modifica della forma di governo, le prassi maggioritarie hanno contribuito a determinare una trasformazione profonda dei ruoli tra legislativo ed esecutivo: il governo parlamentare ha subito profonde trasformazioni, ma anche in virtù

decreti-legge davanti alla Corte costituzionale, in *Rass. parl.*, 3, 2008, 683 ss. Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale in materia di decreti legislativi v. A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti delle prassi*, Giappichelli, Torino, 2015; E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte Costituzionale: vecchie questioni e nuovi profili problematici*, cit.; F. BIONDI DAL MONTE, *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi della XIV e XV legislatura*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, a cura di E. ROSSI, Cedam, Padova, 2009, 97 ss.; M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit.

³⁵ A partire dal primo storico rinvio del Presidente Ciampi della delibera parlamentare di conversione del d.l. n. 4/2002, criticata per l'inserimento di norme prima non previste, tra cui quelle relative alle quote latte, con un onere aggiuntivo di 1,3 miliardi. Sul punto v. A. SIMONCINI, *Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d'urgenza?*, in *Quad. cost.*, 3, 2002, 613 ss. Sulle vicende successive legate ai controlli del Quirinale v. R. DICKMANN, *Interventi del Presidente della Repubblica tra promulgazione ed emanazione di atti legislativi*, in *Rass. parl.*, 4, 2009, 1101 ss.; G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l'"omogeneità" della legge di conversione*, in *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011, 437 ss.; P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre: prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivista AIC*, 2, 2011; E. STRADELLA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza: fondamenti e prassi alla prova della crisi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.

³⁶ Si ricorda la fermezza, e a tratti la veemenza, di alcune prese di posizione del Presidente della Repubblica Napolitano, su cui la Corte costituzionale ha dato prova di essersi allineata. Ci si riferisce alle sentenze n. 22/2012 e n. 32/2014 con le quali la Corte ha fatto proprio l'indirizzo promosso dal Quirinale circa l'interpretazione dei margini (limitati) di emendabilità dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge in linea con le previsioni della legge n. 400/1988. Su tale punto si v. R. ROMBOLI, *Giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, a cura di R. ROMBOLI, Giappichelli, Torino, 2014, 70 ss.; A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, cit., 6 ss.

³⁷ P. CARETTI, *La "crisi" della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2010, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.

della elasticità che caratterizza il sistema delle fonti italiano, non è stato necessario adeguare la forma di governo alle importantissime novità intervenute³⁸.

4. LA PRODUZIONE NORMATIVA NELL'ULTIMO VENTENNIO: DALLA XI ALLA XVII LEGISLATURA

Per dare un quadro complessivo dei venti anni sotto esame occorre esporre alcuni dati generali di tipo quantitativo. Essi ancora non ci dicono gli aspetti qualitativi delle fonti, ma ci danno i termini delle regolarità che si sono determinate durante l'intero periodo in esame.

La tabella n. 11, che tra poco esamineremo, esprime la quantità di leggi, di decreti-legge e di decreti legislativi approvati dal 1996 a oggi. Come si può notare, esistono notevoli similitudini tra la legislazione di questo periodo e quella che abbiamo analizzato nelle precedenti legislature. Dopo il 1992 la nostra legislazione vive un cambiamento radicale, ma che matura a pieno solo dopo che la Corte costituzionale pone termine alla prassi della reiterazione dei decreti-legge. Il *trend* che caratterizza maggiormente la prima fase è il notevole spostamento del potere normativo dal Parlamento al Governo e agli organi che di questo fanno parte, vale a dire soprattutto il Presidente del Consiglio³⁹.

All'interno di questa tendenza hanno assunto particolare rilievo alcune tipologie di fonti che in precedenza erano meno utilizzate, come i decreti legislativi, i decreti correttivi, i regolamenti di delegificazione o i testi unici. Sono emerse per la prima volta nuove procedure o anche fonti normative che hanno tentato di razionalizzare il sistema delle fonti, come le cosiddette leggi intersettoriali, le leggi annuali di semplificazione, i testi unici misti, i regolamenti di delegificazione del Presidente del Consiglio di cui al d.lgs. n. 303/1999 e i già citati atti normativi delle autorità indipendenti⁴⁰. Inoltre, sono mutati i poteri

³⁸ G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., 130.

³⁹ Tale processo istituzionale è avvenuto senza alcuna trasformazione esplicita della Costituzione e in alcuni casi ha anche superato il livello della legittimità costituzionale. Per una disamina complessiva degli "spostamenti" avvenuti sul piano delle fonti si v. il lavoro, utile sia per i dati sia per il metodo utilizzato, di G. DEMURO, e al., *Alcune considerazioni sulla produzione normativa primaria nella XIII legislatura, con particolare riferimento all'ultimo anno di attività del Parlamento*, cit., 384 ss.

⁴⁰ Su questo tema v. quanto si è già detto nella parte I, capitolo II. Sul rapporto tra questi poteri e la legge v. E. GROSSO, *Riconoscimento di poteri normativi di fatto alle Autorità amministrative indipendenti*, in *Il libro delle leggi strapazzate e la sua manutenzione*, a cura di M. DOGLIANI, Giapichelli, Torino, 2012, 70 ss.

e le procedure delle Camere per adattare il procedimento legislativo alle nuove esigenze della democrazia decidente⁴¹.

Al di là degli sforzi compiuti, questi meccanismi di razionalizzazione delle fonti non hanno sortito grandi effetti e hanno di nuovo messo in evidenza la necessità di ripensare la compatibilità delle procedure sperimentate durante questi anni con il quadro costituzionale. Aspetti sui quali torneremo in seguito all'interno di questo capitolo e che affronteremo poi anche nella parte successiva del lavoro.

A. Il quadro della produzione normativa

La misura della produzione normativa appare molto evidente, soprattutto se paragoniamo i dati delle legislature dopo la XIII con quelle precedenti. La tabella n. 11 ci dice che da una media mensile di circa quindici leggi al mese siamo passati nella legislatura presente a poco più di sei. Se addirittura si riprende il dato delle legislature precedenti alla XI il confronto appare impressionante. Durante le prime quattro legislature repubblicane la media di leggi viaggiava su numeri superiori a una legge al giorno (festivi compresi!). Dalla V legislatura alla X la media delle leggi si attesta su circa venti al mese. Dalla XI si verifica un crollo di circa cinque unità mensili di leggi mentre dalla XV legislatura, come si vede sempre nella tabella n. 11, il numero delle leggi mensili scende al di sotto delle dieci unità mensili, e così rimane anche nelle legislature successive. Quindi, tra la XIII e la XVII legislatura la media delle leggi è scesa di più del 50%. Mentre tra la IV legislatura e la XVI la media della produzione delle leggi è sei volte meno.

Se le medie colpiscono per la loro inesorabilità, l'elemento che più di tutti offre la cifra del passaggio epocale che si è realizzato durante le ultime cinque legislature è certamente da osservare nel crollo del numero complessivo delle leggi approvate in Parlamento. Nel giro di tre lustri (dal 2001) siamo passati da poco più di novecento atti a un numero che è circa la metà e si è verificato un crollo ancora più pesante delle leggi ordinarie a iniziativa libera.

I dati mostrano che: (i) la somma degli atti aventi forza di legge e dei regolamenti di delegificazione supera il valore complessivo delle leggi; (ii) le leggi di conversione, le leggi di ratifica e le leggi annuali prevalgono rispetto alla categoria “altre leggi ordinarie”⁴²; (iii) le leggi di conversione pesano oggi il 23% del totale delle leggi approvate.

⁴¹ Basti pensare al già citato Comitato per la legislazione presso la Camera dei Deputati o al complesso procedimento di determinazione degli oggetti su cui si può intervenire mediante testi unici ai sensi dell'art. 7, legge n. 50/1999 o, ancora, al moltiplicarsi e differenziarsi dei poteri delle Commissioni parlamentari sull'esercizio dei poteri normativi del Governo.

⁴² Sulla definizione di “altre leggi ordinarie” o leggi libere v. CAMERA DEI DEPUTATI. Servizio studi (Osservatorio sulla legislazione), *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 15 giugno 2017*, Roma, 2017, 13 ss.

Per l'effetto combinato del calo costante della legislazione totale e della persistenza del tasso strutturale di decretazione d'urgenza, un quarto delle leggi prodotte dal Parlamento (numericamente) non nasce da un ordinario disegno di legge del Governo o da una proposta parlamentare, ma da un decreto-legge e dal relativo disegno di conversione. L'incidenza dei decreti-legge sul totale della legislazione oltrepassa il 50% nel momento in cui si instaura il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento – come è avvenuto per i Governi guidati da Berlusconi, Monti, Letta e Renzi – e via via decresce con il proseguire della legislatura⁴³. È un chiaro segno del fatto che i decreti-legge sono usati soprattutto per attuare il programma di governo.

Escluse le leggi di conversione, il Parlamento produce leggi il cui contenuto è stabilito dal Governo: le leggi di ratifica dei trattati internazionali formano più del 40% del totale delle leggi approvate nella XVII legislatura, mentre le leggi di bilancio e le altre leggi ad esse collegate il 7% del totale delle leggi e le leggi europee sono il 2%⁴⁴.

Solo una piccola parte del totale delle fonti primarie (poco più del 20% nella legislatura in corso) è costituita da leggi ordinarie che non sono di conversione, di ratifica o a contenuto predeterminato, come la legge di bilancio e la legge europea⁴⁵.

Se questo è il livello della legislazione complessiva, molto più costanti, invece, rimangono i livelli della legislazione osservati dal punto di vista della iniziativa legislativa. Il rapporto percentuale tra leggi che derivano da disegni di legge e da progetti di legge si mantiene costante tra le ultime cinque legislature. Il dato, inoltre, è in linea con le legislature precedenti alla XIII⁴⁶.

⁴³ L'incidenza dei decreti-legge sul totale degli atti è per il 2008 pari all'80,6%, per il 2011 al 66%, per il 2013 al 64% e per il 2014 al 56%. Per i dati più aggiornati v. CAMERA DEI DEPUTATI. Servizio studi (Osservatorio sulla legislazione), *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 15 giugno 2015*, Roma, 2015, 14. Sul punto v. anche i dati esposti da R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2009, http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0129_zaccaria_albanesi.pdf. Sia poi consentito richiamare anche E. LONGO, *Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell'attività normativa del governo nel primo anno della XVII Legislatura*, cit.

⁴⁴ Un altro dato significativo, in questo senso, riguarda la tipologia di iniziativa legislativa da cui derivano le leggi approvate: le leggi di iniziativa governativa sono, infatti, 216 (81,2%), mentre le leggi di iniziativa parlamentare 47 (17,6%), le leggi miste 2 (0,7%) e c'è una legge di iniziativa regionale (0,7%).

⁴⁵ 48 leggi su 463 del totale dei provvedimenti.

⁴⁶ Un segno, quindi, che la trasformazione prima evidenziata non riguarda in realtà solo il Parlamento ma più in generale la fonte legge, che è divenuta "recessiva" rispetto agli atti aventi forza di legge del Governo.

TABELLA 11. – *Leggi approvate durante il periodo 1992-2017*⁴⁷

<i>Legislatura</i>	<i>Anni</i>	<i>Totale leggi ordinarie</i>	<i>Media mensile</i>	<i>% iniziativa gov. (d.d.l + d.l.)</i>	<i>% iniziativa mista</i>	<i>% iniziativa parl.</i>
XI	1992-1994	314	13,25	74,8	2,54	25,2
XII	1994-1996	295	11,94	89,2	2,03	10,4
XIII	1996-2001	906	14,93	76,94	4,30	18,80
XIV	2001-2006	686	11,64	78,42	1,46	20,12
XV	2006-2008	112	5	88,39	0	11,61
XVI	2008-2013	391	6,68	76,04	3,13	20,38
XVII	2013-2017 ⁴⁸	315	6,18	79,05	0,95	19,68

Il dato complessivo delle leggi ci offre un quadro molto grossolano delle regolarità e delle tendenze. Occorre, quindi, guardare più a fondo la produzione normativa per verificare di che natura sono le leggi approvate e per capire in che modo è avvenuta la perdita di centralità di questa fonte.

La tabella n. 12 contiene una distinzione tra la tipologia delle leggi approvate. Da essa si può notare che la quantità percentuale di leggi che non sono a iniziativa vincolata è passata da un 35% della produzione legislativa totale durante la IX e X legislatura (v. Cap. precedente) al 75% delle legislature attuali. E la legislazione vincolata è divenuta soprattutto di natura esterna: le leggi di ratifica e le leggi europee formano quasi il 50% di quel 75%.

Traducendo questi dati in medie mensili si nota una contrazione notevole del potere del Parlamento che non arriva, nella legislatura attuale, neanche a produrre due leggi al mese come il frutto di una iniziativa non vincolata di origine governativa (c.d. iniziativa libera).

⁴⁷ Per ciascuna legislatura sono state selezionate le leggi promulgate dal primo giorno della legislatura fino alla fine della stessa. Fonte: Normattiva (<http://www.normattiva.it/>).

⁴⁸ I dati sulla XVII legislatura sono stati raccolti fino al 15 giugno 2017.

TABELLA 12. – *Leggi approvate per tipologia*

<i>Legislatura</i>	<i>L. cost. (%)</i>	<i>Conv. d.l. (%)</i>	<i>L. bilancio⁴⁹ (%)</i>	<i>L. coll. Man. Fin. (%)</i>	<i>L. ratif. (%)</i>	<i>L. com./e ur. (%)</i>	<i>Altre l. iniz. gov. (%)</i>	<i>Altre l. ord. iniz. parl. e mista (%)</i>	<i>Totale</i>
XI	3 (0,94)	118 (37,22)	8 (2,52)	2 (0,63)	65 (20,7)	2 (0,63)	36 (11,35)	83 (26,18)	317
XII	0	122 (41,35)	8 (2,71)	2 (0,67)	115 (38,98)	1 (0,33)	14 (4,74)	33 (11,18)	295
XIII	7 (0,77)	174 (19,21)	20 (2,21)	13 (1,43)	286 (31,57)	4 (0,44)	2 (0,22)	400 (44,15)	906
XIV	2 (0,29)	200 (29,15)	20 (2,92)	9 (1,31)	231 (33,67)	5 (0,73)	2 (0,29)	217 (31,63)	686
XV	1 (0,89)	32 (28,57)	8 (7,14)	1 (0,89)	41 (36,61)	2 (1,79)	0	27 (24,11)	112
XVI	4 (1,02)	106 (27,11)	20 (5,12)	5 (1,28)	144 (36,83)	3 (0,78)	0	109 (27,88)	391
XVII	1 (0,33)	79 (25,08)	15 (4,76)	8 (2,54)	131 (41,59)	8 (2,54)	0	73 (23,17)	315

Uno degli elementi più interessanti del quadro della legislazione complessiva è l'assoluta indipendenza di tali dati dal colore politico dei Governi in carica. L'esautoramento del potere legislativo del Parlamento e l'aumento del potere governativo di determinare l'indirizzo politico mediante l'iniziativa vincolata è una costante sia delle legislature in cui ha governato il centro-destra sia delle legislature guidate da Governi di centro-sinistra.

Sebbene ogni legislatura contenga delle particolarità rispetto alle precedenti, dall'esame dei dati emerge un *trend* generale che non ha colore politico né una relazione specifica con la personalità del Presidente del Consiglio in carica. Ciò permette di svolgere un'ulteriore considerazione: sia le trasformazioni del nostro sistema di produzione normativo sia i mutamenti della forma di governo si stanno determinando nella scia di fattori che le dinamiche politico-partitiche sono solo in parte capaci di tenere sotto controllo e che quindi derivano da una evoluzione strutturale della forma di governo.

A completamento dei numeri sulle leggi occorre riportare anche il rapporto tra il tasso di successo della iniziativa legislativa governativa e parlamentare. Come si può notare, qui si assiste a un generale aumento della forza del Governo di imprimere il proprio indirizzo politico facendo approvare i propri atti

⁴⁹ Sono comprese le leggi di bilancio, le finanziarie (e poi le leggi di stabilità), di assestamento e di rendiconto.

di iniziativa. È evidente che questo dato è strettamente collegato alla maggiore percentuale di leggi a iniziativa vincolata che sono state approvate durante le ultime legislature, e in particolare nella legislatura in corso⁵⁰.

TABELLA 13. – *Iniziativa governativa e parlamentare comparate*⁵¹

<i>Legislatura</i>	<i>Totale iniziativa</i>	<i>Iniz. Gov.</i>	<i>% divenuti legge</i>	<i>Iniz. Parl.</i>	<i>% divenuti legge</i>
XI	4.675	443	27,9%	3.028	5,3%
XII	4.038	612	23,0%	3.133	0,95%
XIII	11.859	1.416	51,48%	10.306	1,91%
XIV	9.433	707	77,2%	8.637	1,69%
XV	5.388	284	39,43%	5.062	0,25%
XVI	8.977	482	63,07%	8.399	1,16%
XVII	6.899	371	64,95%	6.417	0,96%

Per comprendere meglio cosa accade all'iniziativa parlamentare vediamo cosa è avvenuto nel passaggio dalla X alla XII legislatura. Come si può vedere dalla tabella n. 14 (di sotto) i dati indicano una netta prevalenza, per tutte le legislature considerate, dell'iniziativa legislativa riservata (perché impedita ad altri soggetti) e vincolata (perché costituisce l'adempimento di un preciso obbligo) del Governo, con un picco proprio a partire dalla XII legislatura. Tra la X e la XII l'iniziativa parlamentare e l'iniziativa mista diminuiscono vistosamente sia in termini assoluti sia in termini percentuali e cresce parimenti il numero di disegni di legge di conversione (sempre al netto dei casi di reiterazione dei decreti-legge).

⁵⁰ Sugli elementi strutturali della ingente iniziativa legislativa parlamentare e sulla maggiore efficacia della iniziativa governativa valgono le considerazioni già svolte nei capitoli precedenti alle quali necessariamente si rimanda.

⁵¹ Fonte: Statistiche Senato della Repubblica (www.senato.it). Su tale punto v. i dati riportati di recente da V. DI PORTO, L. GIANNITI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 10 ss.

TABELLA 14. – *Focus sulla iniziativa delle leggi approvate durante la X, XI e XII legislatura*⁵²

<i>Legislatura</i>	<i>Conv. d.l.</i>	<i>Bilancio</i>	<i>Ratifica</i>	<i>Altre</i>	<i>Iniz. parl.</i>	<i>Iniz. mista</i>	<i>Totale</i>
X	185 (17,2%)	20 (1,9%)	193 (17,9%)	306 (28,4%)	287 (26,7%)	85 (7,9%)	1076
XI	118 (37,6%)	8 (2,5%)	65 (20,7%)	42 (13,4%)	75 (26,7%)	8 (2,5%)	314
XII	122 (41,4%)	8 (2,7%)	115 (39,0%)	16 (5,4%)	28 (9,5%)	6 (2,0%)	295

Dai dati sulla legislazione passiamo ai dati sulle altre fonti normative primarie. Il primo *trend* da sottolineare riguarda il passaggio dalla XIII alla XIV legislatura. Qui al diminuire del numero complessivo delle leggi non si verifica un aumento comparabile dei decreti legislativi e dei decreti-legge. La somma di queste due fonti, però, quasi eguaglia il numero totale delle leggi. Se a questo aggiungiamo quanto detto in precedenza rispetto alla c.d. iniziativa vincolata, otteniamo un'immagine più nitida della situazione. Il Parlamento è ancora una sede nella quale si adottano decisioni prese altrove (anche quando i parlamentari stessi presentano emendamenti) e non la stanza in cui si forma l'indirizzo politico mediante la libera dialettica maggioranza-Governo-opposizione secondo l'immagine liberale⁵³.

I numeri complessivi della decretazione d'urgenza e della decretazione legislativa esprimono inoltre alcune delle tendenze già descritte. Durante il periodo in considerazione queste fonti hanno mutato pelle. In termini complessivi, dal 2001 su base annuale (se si eccettua il 2002) i decreti legislativi sono sempre stati in numero maggiore dei decreti-legge⁵⁴. In questo settore abbiamo assistito a una mutazione della natura della delega legislativa, la quale ha assunto un carattere progressivamente espansivo, despecializzato e parzialmente divergente rispetto alla previsione costituzionale⁵⁵. A partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, il decreto legislativo è divenuto la fonte prediletta dai

⁵² Fonte: CAMERA DEI DEPUTATI: Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2001 sullo stato della legislazione*, Roma, 2001, http://www.camera.it/application/xmanager/projects/camera/file/documenti/Rapporto_2001.pdf.

⁵³ Come di recente sottolineato da G.M. SALERNO, *L'iniziativa legislativa dell'esecutivo: alcune riflessioni*, cit.

⁵⁴ A. SIMONCINI, *Editoriale: 1998-2008: la fine della legge?*, cit.

⁵⁵ Da metà degli anni '90 la decretazione legislativa ha assunto un carattere ordinario o strutturale e, perlomeno su base quantitativa, sembrerebbe rappresentare una forma ulteriore di compensazione del calo della legislazione ordinaria. E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte Costituzionale: vecchie questioni e nuovi profili problematici*, cit., 37 ss.

Governi per attuare il diritto europeo. Quasi due decreti legislativi su tre servono a questo scopo.

Anche il decreto-legge mostra tendenze in linea con quanto detto. Una volta abbandonata la prassi della reiterazione i decreti-legge si sono trasformati in una fonte per prendere scelte di assoluto “valore politico”⁵⁶, come si può notare dalla decisione di convertire un alto numero di decreti e dall’altissima percentuale di conversioni con emendamenti. Attraverso l’uso del decreto-legge, infatti, il Governo è capace per certe decisioni di superare le lungaggini parlamentari e di trovare una soluzione alla frammentazione in assemblea o alle divisioni interne alla stessa maggioranza di governo. La decretazione d’urgenza, in questo senso, è divenuta uno strumento per conseguire risultati che il procedimento legislativo ordinario avrebbe o non agevolato o addirittura precluso⁵⁷.

L’altro dato interessante in questo quadro è rappresentato dalle medie. Come si può vedere, dopo la sentenza n. 360/1996 il numero dei decreti-legge si è attestato su valori che divengono delle vere e proprie costanti; c’è un vero e proprio “tasso strutturale” di decreti che si traduce in una necessità costante di queste fonti precarie. Lo stesso vale – come vedremo – per i decreti legislativi che ugualmente si attestano su numeri alquanto regolari e che esprimono un interessante parallelismo tra i due tipi di fonti primarie a disposizione del Governo.

TABELLA 15. – *Decreti-legge approvati durante il periodo 1992-2017*⁵⁸

<i>Legislatura</i>	<i>Totale Decreti-legge</i>	<i>Media mensile</i>	<i>% convertiti/ emanati</i>	<i>% conv. con emendam.</i>	<i>% d.l./totale legislazione</i> ⁵⁹
XI	490	20	118	70,5%	53,37%
XII	718	28,7	121 (18,3)	74,6%	63,99%
XIII	204	3,37	49,18% ⁶⁰	85,56%	12,24%
XIV	216	3,66	89,81%	91,89%	16,33%
XV	48	2,0	69,76%	93,33%	14,12%
XVI	118	2,02	89,83%	93,06%	14,39%
XVII	96	1,88	87,70%	97,40%	14,72%

⁵⁶ A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d’urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, cit., 53.

⁵⁷ Quando vedremo la varietà e la rilevanza dei decreti-legge ci renderemo conto in modo più approfondito del ruolo che essi hanno assunto negli ultimi venti anni.

⁵⁸ Fonte: Normattiva (www.normattiva.it).

⁵⁹ Comprende leggi, decreti legislativi, decreti-legge e regolamenti di delegificazione.

⁶⁰ La percentuale è stata calcolata comprendendo i reiterati.

I dati forse più impressionanti sono quelli del periodo 1994-1996, i quali lasciano intendere che la reiterazione avesse prodotto non solo uno scadimento dei prodotti legislativi, ma anche una “recessività” delle leggi a contenuto normativo-regolativo⁶¹.

TABELLA 16. – *Decreti-legislativi e delegificazione*⁶²

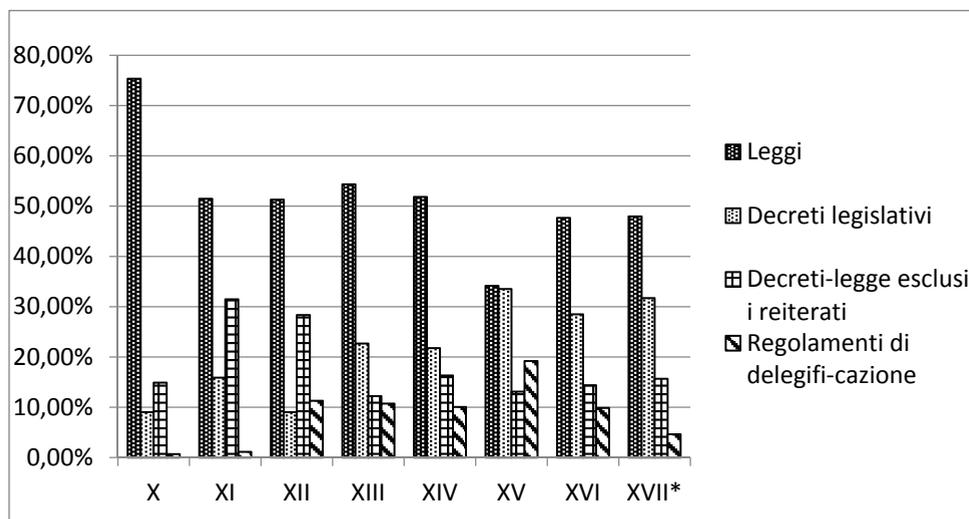
<i>Legislatura</i>	<i>D.lgs.</i>	<i>Media mensile</i>	<i>% attuativi diritto europeo</i> ⁶³	<i>Regolam. di delegificaz.</i>
XI	97	4,09	–	14
XII	52	2,10	–	57
XIII	378	6,24	55,8%	179
XIV	288	4,82	69,5%	134
XV	114	4,75	67,5%	66
XVI	230	3,82	71,3%	81
XVII	212	4,15	66,03%	29

Per terminare sul punto, giova inquadrare i livelli di produzione normativa primaria all'interno del quadro complessivo degli ultimi trenta anni. Usiamo eccezionalmente la X legislatura (1987-1992) come punto di inizio ideale di un discorso sullo spostamento del baricentro della legislazione dal Parlamento al Governo. Nella sua apparente semplicità il grafico di sotto mostra che negli ultimi anni si è verificata una “tipizzazione” nell’uso quantitativo delle fonti primarie con valori che oramai hanno assunto l’immagine di dinamiche – come si è cercato di dire – pressoché costanti.

⁶¹ Per i dati del 1994 v. A. CELOTTO, *Sarà il giudice ordinario a limitare la reiterazione dei decreti-legge?*, cit., 540-541; per l’esame della XII e XIII legislatura v.: C. TUCCIARELLI, *Il rapporto Parlamento-Governo tra attività legislativa e funzione di controllo nella prassi della XII e della XIII legislatura*, in *Il Parlamento nella transizione*, a cura di S. TRAVERSA, A. CASU, Giuffrè, Milano, 1998, 175 ss.; V. COZZOLI, *La produzione legislativa dalla XI alla XIII legislatura: strumenti e contenuti*, in *Il Parlamento nella transizione*, a cura di S. TRAVERSA, A. CASU, Giuffrè, Milano, 1998, 385 ss.

⁶² Fonti: CAMERA DEI DEPUTATI, *La decretazione d’urgenza. Il dibattito nella I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, 6 ottobre-17 novembre 1983*, cit., 135-138; C. DE MICHELI, *L’attività legislativa dei governi al tramonto della Prima Repubblica*, cit.; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 509.

⁶³ Dati non disponibili per la XI e XII legislatura.

GRAFICO 1. – *Andamento della produzione normativa*

Un rilievo particolare deve essere dato al passaggio dalla X alla XI legislatura. Si tratta realmente di un periodo di transizione, e di una transizione non solo politica. Dal grafico 1 e dalla tabella n. 17 appare chiaro che tra il 1992 e il 1994 i *trend* della legislazione cambiano notevolmente. Il numero delle leggi crolla, e non in senso assoluto ma relativo, se oltre al numero complessivo si uniscono le medie e se questo dato si confronta con la percentuale delle leggi di conversione (vedi dato espresso sopra).

Non sembra, perciò, del tutto fuorviante notare che, in un quasi perfetto *trade-off* legislativo, la diminuzione media di 5 leggi al mese, che segna il passaggio dalla X alla XI legislatura, e di quasi 7 leggi al mese dalla X alla XII, fosse recuperata con la media mensile degli atti aventi forza di legge approvati in quel periodo. Forse si tratta di una coincidenza, e come già detto non si può esagerare nell'esprimere giudizi qualitativi con i numeri sulla legislazione, ma è pur vero che, in una situazione in cui la domanda legislativa sostanzialmente non cambiava, un così massiccio spostamento dal Parlamento al Governo non appare un dato da sottovalutare.

TABELLA 17. – *Totale della legislazione e media mensile della produzione normativa per tipologia di atto nelle legislature X, XI e XII*⁶⁴

<i>Legislatura</i>	<i>Leggi ordinarie (medie mensili)</i>	<i>D.lgs. (medie mensili)</i>	<i>D.l. Esclusi reiterati (medie mensili)</i>	<i>D.l. Inclusi reiterati (medie)</i>	<i>Regolamenti di delegificazione</i>	<i>Totale</i>
X	1076 (18,7)	129 (2,2)	213 (3,7)	433 (7,6)	10 (0,1)	1428
XI	314 (13,3)	97 (4,1)	192 (6,1)	475 (20)	7 (2,4)	610
XII	295 (11,9)	52 (2,1)	163 (3,4)	669 (27,3)	65 (0,6)	575

Il frequente uso della procedura di approvazione dei decreti-legge – e poi dei decreti legislativi – conferma due tendenze generali della legislazione: i) il decreto-legge era diventato «un'alternativa alle normali procedure legislative per le iniziative del governo⁶⁵»; ii) nel momento in cui la decretazione d'urgenza saliva così tanto nella quantità, era divenuto impossibile non ragionare di un uso *praeter constitutionem* di questa fonte⁶⁶.

⁶⁴ CAMERA DEI DEPUTATI: Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2001 sullo stato della legislazione*, cit. Per ciascuna delle legislature considerate il dato non comprende i decreti legge già presentati nella legislatura precedente. Nella X legislatura sono stati emanati 7 regolamenti successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 400/1988.

⁶⁵ Vale a dire, una procedura scelta dal Governo per emergenze che avevano motivazioni politiche (spesso puramente tattiche) e non per circostanze straordinarie per definizione inaspettate. Cfr. A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, cit., XVIII.

⁶⁶ Ciò dimostra che i numeri relativi agli usi del decreto-legge non irrilevanti ai fini dell'interpretazione complessiva dell'art. 77 Cost. Non bisogna nascondere che in quel periodo la dottrina aveva tentato di considerare irrilevante la prassi per comprendere la natura del fenomeno. Cfr. V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge: parte prima*, cit., 238 ss. In generale sulla possibilità di una attività legislativa primaria *praeter constitutionem* v. A. PIZZORUSSO, *Il controllo della Corte costituzionale sull'uso della discrezionalità legislativa*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1986, 803 ss.; A. RUGGERI, *Dottrine della Costituzione e metodi dei costituzionalisti (prime osservazioni)*, in *Pol. dir.*, 3, 1996, 393 ss.

TABELLA 18. – *Riepilogo della legislazione e media mensile della produzione normativa per tipologia di atto dalla XIII alla XVII legislatura*

<i>Legislatura</i>	<i>Leggi ordinarie (medie mensili)</i>	<i>D.lgs. (medie mensili)</i>	<i>D.l. (medie mensili)</i>	<i>Reg. delegif. (medie mensili)</i>	<i>Totale</i>
XIII	906 (14,93)	378 (26,24)	204 ⁶⁷ (3,37)	179 (2,9)	1667
XIV	686 (11,64)	288 (4,82)	216 (3,66)	134 (2,2)	1324
XV	112 (5)	114 (4,75)	48 (2)	66 (2,7)	340
XVI	391 (6,68)	230 (3,82)	118 (2,02)	81 (1,3)	820
XVII	300 (6,25)	184 (3,83)	93 (1,95)	27 (0,5)	604

B. *Analisi degli spazi normativi e del potere di emendamento tra XV e XVII legislatura*

L'analisi delle fonti per unità deve essere necessariamente accompagnata da un'indagine sugli “spazi” occupati dalle singole fonti. L'indagine può essere fatta calcolando le pagine a stampa della Gazzetta Ufficiale ovvero analizzando gli articoli, i commi e perfino i caratteri a stampa in cui si divide ogni singolo provvedimento. È evidente che anche qui vale quanto detto nella prima parte di questo lavoro: le fonti non si possono mettere sulla bilancia come una qualsiasi commodity, quantunque i numeri assoluti servono a farci percepire la consistenza di un fenomeno o la gravità di un abuso.

Il quadro che emerge dall'esame della XV legislatura rappresenta una buona indicazione della situazione delle ultime legislature. Dalla nota di sintesi del Rapporto per la legislazione del 2008 emerge chiaramente che durante questa legislatura la fonte che ha la dimensione maggiore è la legge finanziaria e di bilancio, che occupa più del 50% degli spazi della Gazzetta Ufficiale. A fronte di un numero di fonti esigue, se paragonate con le leggi di conversione e di ratifica (7% del totale della legislatura), le finanziarie risultano ancora essere l'atto normativo più pesante. In tale gruppo risaltano le due leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008, che insieme occupano 918,75 colonne della Gazzetta. In termini puramente quantitativi, commisurati allo spazio occupato nella Gazzet-

⁶⁷ Abbiamo escluso da questo computo i decreti-legge reiterati di cui si è parlato *funditus* nel capitolo precedente.

ta ufficiale, esse corrispondono al 44,71% delle decisioni legislative assunte nel corso della legislatura. Se si fa riferimento all'altro parametro utilizzabile per misurare la dimensione delle leggi, cioè al numero di commi, le due leggi finanziarie, con i loro 2.557 commi, contengono il 43,63% dei commi approvati nel corso della legislatura (pari a 5.860).

TABELLA 19. – *Spazi legislativi XV legislatura*⁶⁸

<i>Natura Atto</i>	<i>% atti</i>	<i>Testo GU</i>	<i>% spazio GU</i>	<i>Allegati</i>	<i>Commi</i>	<i>% commi</i>
28 altre leggi ordinarie ⁶⁹	25,00%	278,5	13,55%	4	736	12,56%
2 leggi comunitarie	1,79%	82	3,99%	9,25	134	2,29%
32 leggi di conversione	28,57%	548,5	26,69%	0	1886	32,19%
41 leggi di ratifica	36,61%	90,5	4,40%	–	202	3,45%
8 leggi finanziarie o di bilancio	7,14%	1054,25	51,31%	1318,5	2901	49,51%
1 legge costituzionale	0,89%	1	0,05%	0	1	0,02%
112 leggi		2054,75		1331,75	5860	

Diverse sono le proporzioni che si riscontrano nella XVI legislatura. In questa legislatura le leggi finanziarie (e di stabilità) approvate occupano uno spazio normativo decisamente minore (2.153 commi, pari al 16,8% del totale dei commi delle leggi). Rimane pressoché stabile l'incidenza quantitativa delle leggi di conversione sul totale delle leggi (27,1%). Le altre leggi ordinarie costituiscono circa il 20% della dimensione totale delle leggi occupando 3.645 commi. La legislazione con peso maggiore in termini di commi è contenuta nei “testi coordinati”⁷⁰ dei 106 decreti-legge emanati e convertiti nel corso della XVI legislatura⁷¹. I decreti-legge concorrono per il 54,8% al totale dei commi prodotti nella legislatura stessa, che ammontano a circa 17.700.

⁶⁸ Fonte: CAMERA DEI DEPUTATI: Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2008, 365.

⁶⁹ Il collegato alla legge finanziaria che nella tabella n. 18 è calcolato come fonte a sé stante in questo caso viene fatto rientrare tra le “altre leggi”.

⁷⁰ Con il termine “testo coordinato” ci si riferisce al testo della legge di conversione compreso il decreto-legge come emendato in sede parlamentare. Per questi dati v. CAMERA DEI DEPUTATI. Servizio studi (Osservatorio sulla legislazione), *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 31 ottobre 2016*, Roma, 2016, www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documenti/pdfs/000/001/120/CL010_31_10_2016.pdf.

⁷¹ 5 decreti-legge emanati durante la XVI legislatura sono stati convertiti nella legislatura successiva.

TABELLA 20. – *Spazi legislativi XVI legislatura*

<i>Natura atto e relativi numeri</i>	<i>% atti</i>	<i>Commi</i>	<i>% commi</i>
114 altre leggi ordinarie	29,20%	4659	26,22%
3 leggi comunitarie	0,80%	386	2,17%
106 leggi di conversione (con i testi coordinati dei decreti-legge)	27,10%	9739	54,82%
144 leggi di ratifica	36,80%	813	4,58%
20 leggi finanziarie (poi stabilità) e di bilancio	5,10%	2153	12,12%
4 leggi costituzionali	1,00%	16	0,09%
Totale		17766	

Anche l'analisi dei decreti-legge porta alla luce dati interessanti. Se i livelli di approvazione dei decreti-legge durante la XV e la XVI legislatura sono stati molto simili, ben diverso è il dato quando si entra dentro ai provvedimenti approvati. Secondo le analisi della Camera dei Deputati, durante la XV i decreti-legge in termini di unità numeriche pesavano il 28,6% della legislazione totale mentre nella XVI erano il 27,1%⁷². Il dato relativo agli “spazi normativi” mostra, invece, che i testi coordinati dei decreti-legge salgono dal 32,5% rispetto al complessivo delle leggi nella XV legislatura⁷³, al 54,8% durante la XVI. Come è stato indicato, nel passaggio tra la XV e la XVI legislatura si verifica un evidente incremento delle dimensioni medie dei decreti, che prosegue e anzi diviene ancor più evidente nel corso dell'esperienza del Governo Monti⁷⁴.

Pur registrandosi una leggera diminuzione del rapporto complessivo tra leggi e decreti-legge, la XVI legislatura fa segnare un aumento degli ambiti di intervento dei c.d. *decreti omnibus*, cioè di quei decreti che incidono su un numero amplissimo di settori; un fenomeno che chiaramente ha contraddistinto soprattutto il periodo del Governo Monti tra il 2011 e il 2013.

Il dato che si registra durante le due legislature precedenti, e che poi si con-

⁷² Per quanto riguarda la XV legislatura su 112 leggi approvate, 32 sono leggi di conversione (28,6%) e 41 (36,6%) sono leggi di ratifica. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Documentazione e ricerche (26 marzo 2014), *La decretazione d'urgenza*, Roma, 2014, documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/AC0276.pdf, 3 e 4.

⁷³ Circa la metà degli spazi normativi (49,3%) è occupata dalle due leggi finanziarie della legislatura. La decretazione di urgenza occupa il 32,5% degli spazi normativi, mentre su questi ultimi è molto limitata l'incidenza delle leggi di ratifica (3,4%). Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Camera dei deputati. Documentazione e ricerche (26 marzo 2014), *La decretazione d'urgenza*, cit., 6.

⁷⁴ Il giudizio e i dati da cui deriva si trovano in B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in *Politica della legislazione oltre la crisi*, a cura di L. DUILIO, Il Mulino, Bologna, 2013, 62.

solida anche nella legislatura in corso, è l'aumento dello spazio della decretazione d'urgenza rispetto alla legislazione complessiva e in particolare agli altri provvedimenti fino ad ora utilizzati per innovare l'ordinamento. Nelle due legislature si accentua la tendenza per cui la parte assolutamente più importante della legislazione viene approvata o attraverso leggi di conversione o attraverso leggi di stabilità e bilancio, ossia attraverso quegli strumenti che godono di un *iter* parlamentare accelerato con tempi definiti. Nella XV legislatura questa tipologia di leggi a iniziativa vincolata occupava l'81,8% degli spazi normativi mentre durante la XVI legislatura ha occupato il 67%. Dati che sono, quindi, molto vicini.

Valori molto simili si ritrovano anche nella legislazione prodotta durante la XVII legislatura. Se guardiamo, infatti, non al numero ma al "peso" dei decreti-legge nei loro testi coordinati con la legge di conversione sul totale delle leggi, possiamo notare che in termini di commi i "testi coordinati" pesano il 46,6% della somma dei commi di tutte le leggi, mentre in termini di caratteri compongono il 47,4% di tutta la legislazione⁷⁵. Si pensi che le "altre leggi ordinarie" in termini di caratteri non occupano neanche il 12% dell'intera produzione legislativa.

Il tema che però assume il valore più importante ai fini di questo studio riguarda l'incremento dimensionale dei decreti-legge durante la fase di conversione. Nella legislatura attuale, durante il passaggio nei due rami del Parlamento, i decreti-legge aumentato di circa la metà: crescono del 52,76%, se si considerano i commi, e del 54,14%, se si considerano i caratteri⁷⁶.

Anche durante la XV e XVI legislatura si è verificato un costante e ripetitivo abuso del potere di emendamento durante la conversione dei decreti-legge⁷⁷. Se guardiamo nello specifico al dato della XV legislatura (Governo Prodi) in sei casi si è verificato un aumento in termini di commi di più del 100%, mentre in altri dieci casi l'aumento è stato superiore al 50%. Tra i decreti-legge che hanno subito maggiori modifiche emergono i c.d. "milleproroghe", di cui si parlerà più avanti, e i decreti con i quali il governo ha introdotto misure per lo sviluppo economico, l'equità sociale e il salvataggio di imprese in crisi⁷⁸.

⁷⁵ Questo dato è disponibile alla data di novembre 2016. Il rapporto che in termini numerici assoluti è ora di 69 leggi di conversione su un totale di 266 leggi, se consideriamo gli articoli è di 1.236 a 1.469, se consideriamo i commi è di 5.698 a 6.520, mentre se contiamo i caratteri è di 3.859.085 a 4.289.006.

⁷⁶ Dal punto di vista dimensionale i "testi originari" dei 69 decreti-legge convertiti fino ad ora sono composti da 3.730 commi e 2.503.627 caratteri: in media, 54 commi e 36.284 caratteri, mentre i "testi coordinati", cioè risultanti all'esito della conversione, sono pari a 5.698 commi e 3.859.085 caratteri, per una media pari a 82,6 commi e 55.929 caratteri. L'incremento registrato a seguito dell'esame parlamentare è quindi pari, complessivamente, a 1.968 commi e 1.355.458 caratteri. In media l'incremento è pari a 28,5 commi e 19.644 caratteri.

⁷⁷ Cfr. B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, cit., 62 ss.

⁷⁸ Si tratta dei decreti nn. 7/2007 (+57%), 81/2007 (+60,3%), 159/2007 (+63,3%). A questi si aggiungono i decreti-legge contenenti misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza rifiuti in Cam-

Una situazione molto simile si è verificata nella XVI legislatura, con ben 25 decreti (Governo Berlusconi e Governo Monti) aumentati di più del 100% durante la conversione e 17 decreti aumentati di più del 50%. Anche durante i due Governi della XVI legislatura a farla da padrone nell'aumento durante la fase di conversione sono i decreti “milleproroghe” e i decreti contenenti misure di stabilizzazione finanziaria e provvedimenti anticrisi⁷⁹. In molti di questi casi, tra l'altro, si tratta di decreti sui quali è stata posta la questione di fiducia in tutte e due le Camere⁸⁰.

Il d.l. n. 112/2008, la cui legge di conversione è composta da ben 96 articoli, per un totale di 702 commi e 428.682 caratteri rappresenta forse l'archetipo per eccellenza di questa tendenza. Si pensi al fatto che durante la XV legislatura i decreti-legge viaggiavano su una media di 18.000 caratteri a stampa e che invece durante la XVI questa cifra supera i 40.000 caratteri⁸¹.

Il fatto che i decreti-legge siano divenuti il mezzo ordinario per approvare fonti primarie, associato al dato della crescita degli articoli, dei commi e dei caratteri dimostra non solo un alto utilizzo degli atti aventi forza di legge ma il anche l'“ingestibilità” del procedimento di approvazione delle leggi di conversione⁸². La legislazione di conversione dei decreti-legge ha assunto, infatti, un carattere specularmente espansivo e “despecializzato” fino a far parlare in questo caso di «fenomeni vistosi di co-legislazione⁸³».

Per onore di cronaca va notato che durante la XVII legislatura il flusso della produzione normativa ha subito un andamento decrescente sia in termini numerici sia in termini di concentrazione di disposizioni per ogni legge. Andando avanti nella legislatura, infatti, il numero complessivo delle leggi e dei decreti-legge approvati è diminuito.

pania, n. 263/2006 (+100%) e il decreto su Alitalia, n. 80/2008 (+300%). Quest'ultimo decreto è stato interamente cambiato (fatto salvo ovviamente l'art. 2 che disciplina l'entrata in vigore) dalla legge di conversione (n. 111/2008). Pertanto, dopo la conversione non è sopravvissuta neanche una norma di quelle originariamente previste.

⁷⁹ Da notare anche che i decreti n. 103/2009 e n. 212/2011 sono stati ridotti rispettivamente del 50% e 88% mediante una abrogazione delle relative disposizioni durante la conversione. Nel secondo caso le disposizioni sulla «composizione delle crisi da sovraindebitamento» sono state fatte confluire in una legge ordinaria (n. 3/2012) che è entrata in vigore successivamente alla legge di conversione del decreto-legge.

⁸⁰ Guardando allo stretto dato numerico, quei decreti-legge che in termini di commi sono aumentati maggiormente durante le due legislature esaminate hanno ottenuto la fiducia sia alla Camera sia al Senato. Per tali dati v. CAMERA DEI DEPUTATI. Documentazione e ricerche (26 marzo 2014), *La decretazione d'urgenza*, cit., 65 ss.

⁸¹ B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, cit., 62.

⁸² COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza*, Camera dei Deputati, Roma, 2010, www.camera.it/application/xmanager/projects/camera/file/documenti/Tendenze_e_problemi_della_decretazione_durgenza.pdf.

⁸³ Come ha di recente rilevato V. DI PORTO, *Il campo e il metodo dell'indagine*, cit., 42 ss.

Lo stesso vale per la dimensione media delle leggi, che passa dai 37,90 commi (23.143 caratteri) del 2013 ai 16,74 commi (11.166 caratteri) del 2016. Pure i decreti-legge fanno segnare una traiettoria simile. Sono molti nei primi due anni, che segnano due inizi (della legislatura prima e del Governo Renzi poi): rispettivamente, 24 e 27; diminuiscono a 22 nel 2015; sono appena 10 nei primi dieci mesi del 2016⁸⁴. Quasi tutti, come vedremo tra poco, vengono convertiti⁸⁵ e il contenuto dei decreti che non superano la conversione generalmente trasmigra in altri decreti-legge o nella legge di stabilità.

A ragione di questi numeri possiamo dare due possibili spiegazioni. La prima è legata allo sviluppo del programma di governo. Durante le legislature del maggioritario gli Esecutivi sono soliti produrre più atti legislativi all'inizio delle legislature per dare carburante allo sviluppo dell'indirizzo politico. Essi poi diminuiscono la pressione mano a mano che si procede nella attuazione dello stesso. La seconda spiegazione è contingente. Il periodo che va dal 2008 al 2015 è quello nel quale la morsa della crisi economica e le paure di una caduta dell'economia italiana erano più forti⁸⁶.

Analizzando i dati della produzione normativa durante la XVII legislatura si apprende che i decreti-legge sono stati convertiti quasi sempre con modifiche⁸⁷. Quasi tutti i decreti sono, infatti, il frutto di negoziazioni tra Parlamento (o meglio, come vedremo, della Camera che di fatto converte il decreto) e Governo con la complicità delle amministrazioni ministeriali che intervengono ripetutamente e senza incontrare grandi limiti alle loro proposte di modifica della legislazione ordinaria (probabilmente non per ragioni di indirizzo politico ma per la soluzione di problemi organizzativi⁸⁸).

⁸⁴ Un dato comparabile soltanto al numero di decreti-legge emanati nella seconda metà degli anni sessanta (furono 12 nel 1969; 14 nel 1966; 8 nel 1965).

⁸⁵ 22 su 24 nel 2013; 22 su 27 nel 2014; 17 su 22 nel 2015; 8 su 11 nel 2016 (tre sono in corso di conversione alla data del 30 novembre 2016).

⁸⁶ Da notare che alla flessione in termini numerici si accompagna, fino a metà ottobre 2016, la diminuzione dimensionale: la media dei commi per decreto-legge, nel testo emanato dal Governo, è di 69,64 nel 2013 e scende nel 2014 a 64,27. I dati riportati sono tratti da CAMERA DEI DEPUTATI. Servizio studi (Osservatorio sulla legislazione), *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 31 ottobre 2016*, cit., 20 ss.

⁸⁷ Fino ad ora non sono stati modificati: il d.l. n. 27/2015 che prevede la data di fine della durata in carica dei consigli regionali; il d.l. n. 99/2015 in materia di missioni militari. Il primo contiene una modifica minima alle norme della legge del 2004 sulla data delle elezioni, mentre il secondo è stato preso in attuazione di una decisione del Consiglio europeo del maggio 2015⁸⁷. In tutti gli altri casi i decreti-legge sono cresciuti moltissimo con picchi che arrivano al 400% della modifica, in un caso, e che si attestano su valori assoluti molto alti: 14 decreti hanno aumentato il loro contenuto per una quantità pari o superiore al 100% mentre 18 sono aumentati per una cifra maggiore o uguale al 50%.

⁸⁸ Uno dei decreti-legge che nella presente legislatura è cresciuto più di tutti durante il passaggio parlamentare è il n. 117/2016. Questo decreto era composto di 529 caratteri quando è stato emanato il 30 giugno 2016. Le due disposizioni contenute nei commi 1 e 2 prevedevano esclusi-

La prassi in materia conferma molte delle osservazioni svolte da Alberto Predieri⁸⁹ e già ricordate in precedenza. Oggi ancora più di prima il decreto-legge non rappresenta l’eccezionale e straordinaria auto-assunzione di potere legislativo prevista dall’art. 77 Cost., ma un ordinario potere di iniziativa legislativa del Governo, un «contenitore (legislativo) aperto⁹⁰» rafforzato dal fatto che l’atto governativo entra immediatamente in vigore con forza di legge, ha la garanzia di un tempo di percorrenza parlamentare ridotto e certo, e dunque risulta molto appetibile anche agli occhi degli stessi parlamentari, che possono usare tale procedimento per far approvare disposizioni da loro proposte che non avrebbero mai potuto vedere la luce seguendo il procedimento ordinario⁹¹.

Non si può non evidenziare un dato astrattamente poco significativo ma che dimostra un carattere politico rilevante, cioè il “tasso” di produzione dei decreti-legge. Guardando, infatti, alle statistiche si registra che oramai, da quella fati-

vamente delle proroghe per l’entrata in vigore del processo amministrativo telematico. Nella fase di conversione alla Camera è stato aggiunto un emendamento che introduce una misura speciale di assunzione di 1000 unità di personale a tempo indeterminato presso il ministero della Giustizia. La procedura è prevista in un articolato molto lungo di ben quindici commi che ingrossano il decreto di ulteriori 6,995 caratteri. Il testo coordinato, dunque, è oltre 13 volte superiore al testo originario. Se quindi è vero che il decreto cresce in termini di commi del 400%, in termini di contenuto reale esso è maggiore del 1322%. Se poi si considera che il testo originario è innovativo solo nella parte in cui prevede le due date diverse per l’entrata in vigore del processo amministrativo telematico l’aumento di caratteri prima e dopo la conversione è impressionante.

⁸⁹ Cfr. A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, cit., XX (tema poi immediatamente ripreso da G. GROTANELLI DE’ SANTI, *Usa ed abuso del decreto legge*, cit., 241 ss.). In tempi più recenti v. C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nella esperienza di dieci legislature*, cit., 130 parlava della causa di questa prassi indicando nel decreto-legge una sorta di “acceleratore” dell’azione amministrativa che pone alle Camere il dilemma tra ratificare o apparire come causa di vuoti normativi. Il tema è ripreso sotto altri aspetti e con indicazione degli effetti sulla procedura parlamentare da G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., spec. 200-201.

⁹⁰ A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d’urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, cit., 37.

⁹¹ I fenomeni indicati sono stati già analizzati in dottrina. Di recente V. DI PORTO, *Il campo e il metodo dell’indagine*, cit., 42 e 43, fa notare come l’intensa attività di “negoziazione politica” avvenga spesso senza un preventivo filtro da parte dei gruppi parlamentari e quindi si scarica interamente nelle aule parlamentari, con notevole soffocamento dei lavori delle Camere. In generale sul tema della c.d. co-legislazione v. A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d’urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, cit., *passim*; A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti*, Utet, Torino, 2006, 1511; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit., 315; E. GRIGLIO, *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, a cura di N. LUPO, E. GIANFRANCESCO, Luiss University Press, Roma, 2007, 309; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 339-340; A. CELOTTO, *Decreto-legge (postilla di aggiornamento)*, in *Enc. giur.*, X, Treccani, Roma, 2001, 1; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Cedam, Padova, 1989, 275-276.

dica data di fine ottobre 1996, in cui la Corte costituzionale decretò la fine della reiterazione⁹², siamo di fronte ad un uso costante dei decreti-legge, come se oramai non vi sia solo da accorgersi di un abuso ma anche prendere atto di un diverso uso di questa fonte, come un mezzo che il *continuum* maggioranza parlamentare-Governo utilizzano per attuare il programma politico⁹³.

Diversa dal dato numerico degli atti prodotti è la dimensione interna dei decreti-legge, che nel tempo è cresciuta sensibilmente durante le ultime legislature. La decretazione d'urgenza, specie nelle ultime due legislature, ha eroso gli "spazi normativi" (calcolati in termini di commi e caratteri contenuti in ciascun provvedimento) dapprima di pertinenza delle leggi annuali – soprattutto della legge finanziaria (oggi legge di bilancio) – che sono passate dall'occupare il 49,3% degli spazi a meno della metà (22,5%) durante la legislatura in corso⁹⁴.

5. TEMPI, SEDI DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI E QUESTIONI DI FIDUCIA

Il quadro della precarizzazione raggiunta dalle fonti primarie è molto evidente se analizziamo i dati relativi ai tempi, all'uso della questione di fiducia e alle sedi di approvazione.

La prima tabella (n. 21) che viene in evidenza riguarda i tempi medi, misurati in giorni, con i quali vengono approvate le leggi, distinguendo tra leggi di iniziativa parlamentare e leggi provenienti da una iniziativa governativa. Dalle statistiche fornite nel sito del Senato della Repubblica – nelle quali è misurato l'intervallo che intercorre tra il primo esame del disegno o progetto di legge e la sua approvazione – emerge che la media di giorni necessari per approvare le leggi di origine parlamentare non ha subito forti oscillazioni durante gli ultimi anni. Valori particolari si possono riscontrare nella XV legislatura, che però a questi fini non può essere considerata una misura affidabile per via della chiusura anzitempo⁹⁵, e nella XVII legislatura, che però mentre si scrive non è ancora terminata, e perciò risulta non ancora del tutto comparabile con le altre. Se togliamo i dati di queste due legislature, ci accorgiamo che il livello di approvazione delle leggi di origine parlamentare è pressoché costante.

⁹² Per un quadro della situazione che si è venuta a creare dopo la sentenza Corte cost. n. 360/1996 si v. A. SIMONCINI, *La "fine" della reiterazione dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1998, 17 ss.

⁹³ Il dato sui decreti legge si mantiene su un numero che non scende mai sotto la media di 1,8 e non sale mai sopra 2,5 decreti-legge al mese. Il dato è stato fatto notare in dottrina da A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, cit.

⁹⁴ Passando per il picco del 12,1% durante la XVI legislatura.

⁹⁵ Evidentemente le leggi che vengono approvate nei primi anni di una legislatura impiegano meno giorni di attività parlamentare.

Diverso è invece il livello di approvazione delle leggi di iniziativa governativa. I giorni necessari per completare l'iter di approvazione di un disegno di legge diminuiscono di circa cento unità dopo il 2001⁹⁶. Sotto il profilo politico, si comprende bene che disporre di una netta maggioranza in Parlamento porta alla drastica riduzione della contrattazione alla base di quel gioco politico all'interno e fuori delle aule che nelle legislature precedenti avevamo indicato come uno degli elementi qualificanti della intera produzione normativa italiana⁹⁷.

Diversi sono i valori se si raffrontano il numero di leggi votate e i tempi di approvazione all'interno di ciascuna legislatura. Come si può notare, il Parlamento della XIII legislatura approva le leggi di iniziativa parlamentare con tempi simili a quelli della XIV legislatura ma in quantità decisamente minori. Inoltre, quando scende il numero delle leggi non scende il tempo di approvazione dei progetti di legge parlamentari; segno quindi che il tempo è una variabile che dipende soprattutto dalla decisione politica (quella di solito che porta a decidere in tempi brevi) e non solo dalla concreta attività delle Camere⁹⁸.

È evidente, però, che su questi numeri ha inciso notevolmente la modifica del Regolamento della Camera della fine degli anni '90, la quale ha contribuito ad una razionalizzazione del fattore tempo⁹⁹.

⁹⁶ I dati della XIII legislatura in realtà dimostrano che vi è una notevole differenza tra il Governo Prodi e i Governi successivi. Il primo si attesta su delle medie molto più basse rispetto agli esecutivi che lo hanno rimpiazzato. Per queste valutazioni v. A. BONOMI, C. TACCOLA, *Il tempo di approvazione delle leggi nella XIII e nella XIV legislatura*, in *Studi pisani sul parlamento*, a cura di E. ROSSI, PLUS, Pisa, 2007, 217-218.

⁹⁷ Per questo giudizio v. M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, III ed. aggiornata, Giappichelli, Torino, 1999, 217; G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, cit., 805 ss. Per le legislature precedenti v. il già citato lavoro di F. CANTELLI, V. MORTARA, G. MOVIA, *Come lavora il parlamento*, cit., 227 ss.

⁹⁸ Il fatto che i disegni di legge vengano approvati con tempi minori e tendenzialmente proporzionali rispetto alla quantità della legislazione è anche una garanzia della maggiore probabilità di divenire leggi e di essere approvati in tempi più brevi, visto che nel caso dei progetti di legge il tempo non può essere controllato. Su questi aspetti v. A. BONOMI, C. TACCOLA, *Il tempo di approvazione delle leggi nella XIII e nella XIV legislatura*, cit., 219. Di recente sul punto v. R. TARCHI, *Introduzione allo Speciale – Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica (Atti del Convegno svoltosi a Pisa nei giorni 10-11 gennaio 2015)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it; R. RUSSO, *Analisi delle fonti di produzione primaria dal 1994 in poi*, cit.

⁹⁹ In proposito v. G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente: luci ed ombre*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, in *Il Filangieri – Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2008, 57 ss.; N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una «rivitalizzazione»*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2007, 32 ss.; U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 1, 2001, 143, il quale ricorda che la differente programmazione dei lavori, il contingentamento dei tempi e il nuovo regime degli emendamenti hanno condotto a un miglioramento rispetto al passato soprattutto sul piano della gestione dei tempi delle assemblee. Per la situazione passata, oltre alle considerazioni svolte nel capitolo precedente v. anche C. DE CARO BONELLA, *Ostruzionismo, addio*, cit., 300 ss.

L'altro elemento che emerge dalla tabella riguarda il rapporto tra il numero di leggi di iniziativa governativa e i tempi medi per l'approvazione. Il numero di leggi approvate con iniziativa governativa non sembra avere un nesso con l'aumento o la diminuzione dei tempi. Questo vale in particolar modo per i disegni di legge di conversione, che producono risultati certi in un numero di giorni (sessanta) assolutamente incomparabile sia con le leggi di iniziativa parlamentare sia con le altre leggi di iniziativa governativa¹⁰⁰. Si comprende che in questo ambito vi è una differenza notevole tra i tempi delle conversioni prima e dopo la sentenza n. 360/1996.

Sebbene i tempi siano una delle variabili che incidono maggiormente sulla efficienza di una "produzione", l'esame condotto dimostra che questo dato non può essere estremizzato. I giorni passati a discutere, esaminare, analizzare e a votare una legge non sono la stessa cosa dei giorni passati a costruire un'auto o un qualsiasi altro prodotto manifatturiero, e neanche sono paragonabili ad attività simili, come quella della pubblica amministrazione o dei giudici. Il procedimento legislativo è fatto di termini "comodi" e lenti che permettono ai parlamentari tempi di riflessione molto ampi tra una fase e l'altra della discussione o della approvazione secondo una idea che il Parlamento repubblicano ha ereditato da quello del periodo statutario¹⁰¹. Vi è infine da considerare un dato epistemologico semplice ma essenziale. Nella misura dei tempi fa difetto un elemento fondamentale di tutti i discorsi sulla efficienza: la presenza di un *tertium comparationis* alla stregua del quale paragonare i dati a disposizione. In mancanza di un livello minimo o massimo di giorni da impiegare a questo fine qualsiasi discorso sulla efficienza diventa prima o poi astratto.

Quello che però emerge da questo esame è che il fattore tempo gioca un ruolo fondamentale nella decisione parlamentare¹⁰² perché orienta la scelta tra vie più lunghe (iniziativa parlamentare) e vie più brevi (iniziativa governativa), nelle quali la massimizzazione del valore della speditezza è certa.

Da questo punto di vista, nella scelta del decreto-legge, il Governo non fa altro che dimostrare una predilezione per un iter normativo più rapido e veloce rispetto a quello della legge ordinaria¹⁰³.

¹⁰⁰ Come ha ricordato la Corte costituzionale nella sent. n. 32/2014 la legge di conversione «gode di un iter parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi» che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge e che di conseguenza le vieta di «aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore».

¹⁰¹ Su questo aspetto rimangono ancora valide le considerazioni svolte da T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, III, Giuffrè, Milano, 1978, 785 ss.

¹⁰² Su cui v. il capitolo su «L'organizzazione dei lavori e dei tempi» in T. MARTINES, C. DE CARO, R. MORETTI, V. LIPPOLIS, *Diritto parlamentare*, cit., 175 ss.

¹⁰³ L'obiettivo principale sotteso al ricorso allo strumento di urgenza non è tanto l'immediata entrata in vigore delle disposizioni, quanto la certezza dei tempi dell'esame parlamentare. In molti casi, infatti, i decreti contengono norme non immediatamente applicabili (quando non meramente

TABELLA 21. – *Tempo medio in giorni di approvazione delle leggi suddivise per iniziativa e dati sul numero delle leggi dalla XIII alla XVII legislatura*¹⁰⁴

Legislatura	Iniz. parl. (gg)	N. leggi	Iniz. gov. (gg)	N. compl. leggi	Leggi coll. man. fin. (gg)	Leggi ratif. (gg)	Leggi fin./bil. (gg)	Leggi conv. (gg)	N. leggi conv. appr.
XIII	494	201	271	704	227	289	64	41	174
XIV	505	147	158	539	387	196	70	40	200
XV	183	13	120	99	52	182	79	35	32
XVI	442	91	116	298	377	123	50	38	106
XVII	541	62	191	241	353	277	53	42	74

TABELLA 22. – *Tempi da inizio esame ad approvazione definitiva per ciascun tipo di legge nelle ultime tre legislature*¹⁰⁵

Legislatura	Leggi di rev. Cost. o Cost.	Leggi di conv.	Leggi fin./stab./ bilancio	Leggi di assest./rendic.	Leggi ratif.	Leggi com./europ.	Leggi coll. man. fin.	Altre leggi ord.
XV	432	35	66	90	184	245	51	150
XVI	344	38	51	52	140	329	344	422
XVII	531	42	155	386	48	59	277	479

Proprio la massimizzazione del fattore tempo ha portato negli ultimi anni a una deriva procedurale molto interessante che è legata al numero di letture che le due Camere impiegano per approvare un disegno di legge. La tabella n. 22 mostra le letture e i tempi medi necessari nelle ultime tre legislature a seconda

programmatiche) o comunque vengono concretamente attuati dalle amministrazioni competenti solo dopo la conversione in legge. Questa constatazione, ragionando astrattamente, appare come un'ulteriore conferma dell'uso improprio che si fa dello strumento decreto-legge. Ma valutandolo in concreto, il fenomeno costituisce – paradossalmente – un elemento di rassicurazione, poiché in questi casi viene in via di fatto recuperata la fisiologia del procedimento legislativo: proposta del Governo, approvazione parlamentare, attuazione amministrativa. Cfr. in proposito R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.*, 1, 2010, 59 ss.

¹⁰⁴ Fonte: Senato della Repubblica (www.senato.it).

¹⁰⁵ Fonte: CAMERA DEI DEPUTATI. Servizio studi (Osservatorio sulla legislazione), *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2017*, Roma, 2017, 17 ss.

della natura vincolata o meno della iniziativa. Dalla tabella notiamo che nelle ultime legislature più o meno i quattro quinti delle leggi sono state approvate con un sistema che le analisi dell'Osservatorio sulla legislazione chiama "bicameralismo alternato" o "monocameralismo di fatto"¹⁰⁶. 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 ramo¹⁰⁷.

TABELLA 23. – *Lecture parlamentari e tempi di esame nelle ultime tre legislature*¹⁰⁸

<i>Legislatura</i>	<i>% leggi 2 lecture</i>	<i>% leggi 3 lecture</i>	<i>% leggi 4 lecture</i>	<i>% leggi 5 lecture</i>
XV	83,9%	12,5%	1,8%	1,8%
XVI	77,2%	19,2%	2,82%	0,78% ¹⁰⁹
XVII	81,0%	16,7%	2,0%	0,3%

Questi numeri nascondono la tendenza del nostro sistema bicamerale a superare la *navette* nel caso dell'approvazione della maggior parte delle leggi, al fine di abbreviare i tempi d'esame¹¹⁰. Il fenomeno è particolarmente importante nel caso delle leggi di ratifica e delle leggi di conversione dei decreti legge¹¹¹, ma assume valori importanti anche nel caso delle altre tipologie di leggi (con valori superiori al 70%).

Come si può notare, la prassi maggioritaria di deliberare con urgenza e di introdurre nell'ordinamento disposizioni legislative immediatamente operative ha

¹⁰⁶ Il primo a parlare di "monocameralismo di fatto" è l'on. Luciano Violante alla Camera nella seduta dell'aula dell'11 febbraio 2003.

¹⁰⁷ Nel periodo esaminato (da aprile 2006 a marzo 2017) si scopre che sono ben 639 su 803 le leggi approvate con una sola lettura per Camera. Se a questo si somma il numero di leggi approvate con 3 letture si ha un dato percentuale quasi schiacciante, che supera il 95% del totale (ben 784 su 803 leggi).

¹⁰⁸ Fonte: CAMERA DEI DEPUTATI. Servizio studi (Osservatorio sulla legislazione), *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2017*, cit., 16 ss.

¹⁰⁹ Fa eccezione solo la legge n. 183/2010 rinviata alle Camere dal Presidente della Repubblica dopo una prima approvazione attraverso quattro passaggi parlamentari.

¹¹⁰ Come evidenziato anche da ultimo da CAMERA DEI DEPUTATI. Servizio studi (Osservatorio sulla legislazione), *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 15 giugno 2017*, cit.

¹¹¹ In alcuni casi, come quello dei decreti di proroga delle missioni militari internazionali, la modifica nel solo ramo in cui si avvia l'esame è un dato costante, salvo rarissime eccezioni. Da una indagine compiuta si rileva che a partire dal d.l. n. 451/2001 (conv. legge n. 15/2002) fino ad oggi tutti i decreti di proroga delle missioni militari internazionali – salvo il d.l. n. 1/2010 (conv. legge n. 30/2010) – sono stati approvati con una sola lettura alla Camera o al Senato.

definitivamente imposto la forzatura delle regole del bicameralismo, lasciando che in pratica il Governo conduca la partita degli emendamenti (quasi sempre attraverso la presentazione di questioni di fiducia e maxi-emendamenti) nella Camera che in quel momento viene scelta per prima, lasciando ai deputati o ai senatori dall'altra parte il potere di veicolare la loro iniziativa politica quasi esclusivamente attraverso ordini del giorno inconcludenti, e non attraverso un vero e proprio potere di partecipazione alla produzione legislativa¹¹².

Anche in questo caso il problema vero riguarda i tempi di esame e decisione. Alla Camera che si esprime in seconda battuta (la c.d. “camera ratificante”) vengono riservati tempi incompatibili con la necessità di una disamina compiuta e approfondita dei relativi testi¹¹³. Sebbene vi sia la partecipazione formale di tutti e due i rami del Parlamento, nei fatti si verifica una elusione della regola del bicameralismo paritario e delle regole costituzionali che esigono il diritto di entrambe le Camere di conoscere, esaminare e votare il medesimo testo senza eccezioni¹¹⁴.

Un Parlamento costretto ad approvare testi spesso senza neppure avere il tempo di leggerli vede sminuito, evidentemente, il suo ruolo di legislatore. Se si considera anche la combinazione con i maxi-emendamenti si comprende come in questo modo si colpiscano proprio quelle caratteristiche di trasparenza, pubblicità e partecipazione delle minoranze che i regolamenti parlamentari garantiscono¹¹⁵.

Letto in prospettiva, questo fenomeno, che oramai si ripete già da tempo¹¹⁶,

¹¹² Su questa prassi sono intervenuti in molti: v. soprattutto I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il governo e la 'sua' maggioranza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it; C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *Federalismi.it*, 9, 2013, 2 ss.; D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxi-emendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 3, 2013; E. GRIGLIO, *La transizione dai maxi-emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione pattizia*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. LUPO, Cedam, Padova, 2010, 93; A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovvero della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in *Federalismi.it*, 19, 2009; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 126.

¹¹³ I tempi sono ricavabili attraverso l'esame del Dossier sui provvedimenti normativi del Governo presentati alle Camere, disponibile nel sito internet del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento (<http://www.rapportiparlamento.gov.it>).

¹¹⁴ Su questo aspetto sono interessanti le considerazioni di I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il governo e la 'sua' maggioranza*, cit.

¹¹⁵ In proposito v. N. LUPO, *Presentazione – Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo: atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1 ottobre 2009*, a cura di N. LUPO, 9, Cedam, Padova, 2010, 4.

¹¹⁶ Di 106 decreti-legge convertiti nella legislatura precedente in 86 casi (compresi, ovviamente i decreti convertiti senza modificazioni) è stata sufficiente una sola lettura in ciascuna delle due Camere; eventuali modificazioni sono state apportate esclusivamente dalla Camera che ne ha iniziato l'esame. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI (Osservatorio sulla legislazione), *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, XVII Legislatura*, Roma, 2014, http://www.camera.it/applications/xmanager/projects/leg17/file/documenti/TOMO_II_4_febbraio_2014.pdf, 487.

rappresenta una proiezione sul piano temporale del cambiamento che il nostro sistema bicamerale sta subendo in forza delle trasformazioni intervenute sul piano dei partiti e degli apparati amministrativi¹¹⁷. Ed è una trasformazione che incide direttamente sull'assetto della forma di governo¹¹⁸, ma i cui effetti si vedono soprattutto sulla qualità della decisione legislativa¹¹⁹. Il fenomeno della lievitazione dei decreti-legge durante la procedura di conversione, di cui parleremo tra poco, è un chiaro esempio di forzature che assumono a volte un carattere al limite della incostituzionalità¹²⁰, ma che vengono accettate per i notevoli vantaggi che una procedura come questa garantisce al Governo e alla sua maggioranza¹²¹.

Le dinamiche mostrate e commentate hanno una connessione stretta con l'a-

¹¹⁷ In proposito v. P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. LUPO, Cedam, Padova, 2010, 16.

¹¹⁸ Alla base del ricorso alle suddette tecniche da parte del Governo e della maggioranza sembra infatti esserci l'intento di "reagire" in tal modo ai tempi, considerati eccessivamente lunghi, dell'ordinario iter parlamentare, incidendo sull'assetto della forma di governo. In proposito v. R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, cit.

¹¹⁹ Come ricorda N. LUPO, *Presentazione – Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, cit., 5 «non è un caso che la legislazione approvata a suon di questioni di fiducia su maxi-emendamenti risulti quasi sempre di pessima qualità. Non solo e non tanto ove intesa sul piano formale, perché necessariamente collocata in maxi-articoli dal contenuto, per definizione, assai disomogeneo; ma soprattutto se intesa in senso sostanziale, perché il processo relativo alla sua formazione si è svolto in modo occulto, frettoloso e non adeguatamente partecipato. Molto frequenti sono, perciò, gli interventi successivi a correzione del testo approvato: o nel corso delle successive letture del progetto di legge; o, più spesso, mediante appositi ed ulteriori provvedimenti legislativi (in qualche caso adottati in concomitanza con la promulgazione di quello oggetto della correzione)».

¹²⁰ Rientrano sicuramente e paradigmaticamente nella patologia del sistema i c.d. Collegati alla manovra di finanza pubblica, con i quali il Governo sostanzialmente anticipa la manovra finanziaria per il 2009 (d.l. n. 112/2008 e d.l. n. 185/2008) ed il 2010 (d.l. n. 78/2009). Sarà lo stesso Capo dello Stato, con una lettera del 25 giugno 2008 inviata ai Presidenti di Camera e Senato ed al Presidente del Consiglio in occasione della emanazione del primo dei decreti (il n. 112/2008), rilevato che si tratta di un atto normativo "di grande ampiezza e complessità", volto ad anticipare, assieme all'altro che sta per essere varato, "larga parte della manovra di finanza pubblica", a sottolineare come, stante da un lato la notevole riduzione dei tempi che il ricorso al decreto-legge comporta rispetto alla sessione di bilancio e, dall'altro lato, la presenza in calendario di molti altri provvedimenti, vi sia il rischio "di un serio ingorgo dell'attività del Parlamento"; da qui, l'auspicio che l'esame del disegno di legge di conversione si svolga in tempi sufficienti per garantire un esame approfondito, «al fine di conciliare meglio le esigenze dell'azione di Governo con la tutela delle prerogative del Parlamento». A questo proposito v. G.M. SALERNO, «Preoccupazioni e sollecitazioni» del *Presidente della Repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa*, in *Rass. parl.*, 2009, 758 e M. RUBECCHI, *Il procedimento legislativo nel primo anno della XVI legislatura*, in *Quad. cost.*, 3, 2009, 681 ss.

¹²¹ In proposito N. LUPO, *L'impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, in *La tecnica normativa tra legislatore e giudici, Atti del Seminario di Novara 15-16 dicembre 2013*, a cura di M. CAVINO, L. CONTE, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 238.

buso del voto di fiducia¹²². Fino al 20 aprile 2017 la Camera ha accordato 31 volte la fiducia rispetto a un disegno di legge del Governo mentre il Senato 39 volte¹²³. Quanto ai disegni di legge di conversione, la fiducia è stata chiesta 30 volte alla Camera e 26 volte al Senato. Complessivamente la fiducia è stata posta su 37 leggi di conversione, dunque sul 41,5% del totale¹²⁴. Inoltre, per ben 15 disegni di legge di conversione la fiducia è stata posta in entrambe le letture presso i due rami e in 3 casi nella terza lettura. Si tratta, quindi, di un fenomeno rilevante in termini quantitativi, che, nel corso delle ultime legislature, ha avuto una evoluzione nella prassi della Camera dei Deputati, dove si è affermato il principio di porre la questione di fiducia sui testi licenziati dalle Commissioni di merito e non su maxi-emendamenti¹²⁵, come invece avviene ancora al Senato¹²⁶.

Andando a esaminare i dati relativi alle questioni di fiducia votate durante l'iter di conversione dei decreti-legge si scoprono tendenze che confermano alcune delle considerazioni svolte. Quando si verifica il fenomeno del *bicameralismo alternato* è molto probabile che la Camera che si limita a ricevere il disegno di legge di conversione e lo vota senza emendarlo, lo faccia sotto la minaccia della questione di fiducia (28 volte su 37). Questo pare un chiaro segno del fatto che il “monocameralismo di fatto” affermatosi deriva dalla volontà del

¹²² Su tale nozione v. C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2008, 587 ss.

¹²³ Dato tratto dalle statistiche svolte presso il Senato della Repubblica. <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Statistiche/Stato/DDL/QuestioneFiducia.html>. Ultimo accesso 12 novembre 2016. Da un punto di vista temporale le questioni di fiducia sulle leggi di conversione sono così distribuite: sui 22 decreti-legge emanati nel 2013 (Tre decreti-legge sono stati emanati dal Governo Monti; 19 sono stati emanati dal Governo Letta), 5 vengono convertiti attraverso la posizione della fiducia in almeno una delle Camere (uno attraverso un doppio voto di fiducia, ripetuto in entrambi i rami); i 22 decreti-legge emanati nel 2014 sono oggetto complessivamente di 26 fiducie, che interessano 14 leggi di conversione (delle quali: 3 leggi vengono approvate con una tripla fiducia; 6 sono approvate con una doppia fiducia; 5 con un solo voto di fiducia); sui 17 decreti-legge emanati nel corso del 2015, vengono poste complessivamente 11 fiducie, in 8 procedimenti di conversione (in 3 procedimenti la fiducia viene posta in entrambi i rami); nei primi dieci mesi del 2016, sono stati emanati 10 decreti-legge: 2 sono in corso di conversione alla data del 31 ottobre; gli altri 8 sono stati oggetto di 9 fiducie, che hanno interessato 6 leggi di conversione (3 approvate con un doppio voto di fiducia). Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI. Servizio studi (Osservatorio sulla legislazione), *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 31 ottobre 2016*, cit., 21.

¹²⁴ Considerando che al momento in cui si scrive sono stati approvati 90 decreti-legge.

¹²⁵ Con graduale evoluzione, si è passati dalla presentazione di maxi-emendamenti che rispecchiavano nella sostanza il lavoro svolto in Commissione alla posizione della questione di fiducia esclusivamente sui testi licenziati dalle Commissioni, in qualche caso previo rinvio dei testi medesimi nelle stesse Commissioni.

¹²⁶ Al Senato non si forma un testo della Commissione sui disegni di legge di conversione. L'Assemblea esamina distintamente i disegni di legge stessi e gli emendamenti eventualmente approvati dalle Commissioni. Si rende pertanto indispensabile la presentazione di un maxi-emendamento, che in genere rispecchia gli emendamenti approvati dalla Commissione. Su questi aspetti v. in generale E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, 4, 2005, 807 ss.

Governo di rendere il bicameralismo perfetto una formula utile solo per certe tipologie di leggi in relazione al tempo a disposizione per deliberare¹²⁷.

Ragionando in termini più ampi, tutti questi fenomeni sono un chiaro segno che il termine dei sessanta giorni per la conversione è stato concepito per decreti omogenei e dal contenuto puntuale, e in quest'ottica esso è apparso ragionevole ai costituenti per consentire un'ordinata deliberazione. I sessanta giorni, viceversa, sono insufficienti per trattare adeguatamente provvedimenti complessi che intervengono su più settori¹²⁸. Si capisce come mai per i provvedimenti di grandi dimensioni – soprattutto in materia economica – l'apposizione della questione di fiducia e il connesso ricorso al maxi-emendamento servono far rientrare la decisione parlamentare entro i limiti dei sessanta giorni¹²⁹.

Con riguardo ai tempi è interessante notare l'incrocio tra i giorni impiegati per la conversione e le questioni di fiducia. Delle 37 leggi di conversione sulle quali è stata posta la questione, infatti, per 23 è stato necessario un periodo superiore ai 50 giorni, per 10 sono serviti più di 40 giorni e per altri 5 sono serviti poco più di 30 giorni.

Il dato sui tempi si connette pure a quello circa le sedi di approvazione. Qui si può notare un elemento di chiara discontinuità con il periodo precedente, poiché generalmente i tempi di approvazione delle leggi che hanno avuto almeno una lettura in sede legislativa sono più lunghi rispetto a quelli necessari per l'approvazione delle leggi discusse in Assemblea in tutte le letture¹³⁰. Quanto invece al dato generale sulla approvazione delle leggi in Assemblea e in Commissione si può notare quella generale tendenza a diminuire notevolmente l'uso delle Commissioni legislative che si registra dopo la scelta del maggioritario e in conseguenza delle scelte compiute nei regolamenti parlamentari negli anni '90¹³¹.

¹²⁷ Un "disegno egemonico", come rileva G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, cit., 416 o il passaggio da un procedimento "duale" a uno dominato dal Governo, come ricorda E. GRIGLIO, *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?*, cit., 309 ss.

¹²⁸ Sul problema dei tempi nella procedura di conversione v. F. BIONDI, *Il ricorso alla decretazione d'urgenza in assenza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza: sintomo di forza o di debolezza del Governo in Parlamento?*, cit., 83 ss.

¹²⁹ A questo proposito v. le criticità sulla procedura di conversione rilevate da B. CIMINO, S. MORTETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, cit., 99 ss.

¹³⁰ Fonte: CAMERA DEI DEPUTATI. Servizio studi (Osservatorio sulla legislazione), *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 15 marzo 2017*, cit., 20. Nel testo degli appunti si trova anche una possibile spiegazione di questo dato. L'allungamento dei tempi nell'uso della Commissione deliberante deriva spesso dal fatto che l'assegnazione alla Commissione del potere di approvare leggi viene non all'inizio dell'esame ma come trasferimento di sede.

¹³¹ Questa tendenza è indizio dei risultati parziali conseguiti con le riforme regolamentari del 1998 volte a concentrare in sede di Commissione la fase di formazione dei testi legislativi, riservando all'Assemblea principalmente la verifica politica dei progetti e l'esame delle proposte alternative dell'opposizione. Su questi aspetti si concentra G. RIZZONI, *Il maggioritario alla prova. Governo e opposizione nella XIV legislatura*, cit., 199 ss.

Dalla XI legislatura si registra, infatti, un vero e proprio crollo nell'utilizzo della sede legislativa, che investe in misura maggiore i disegni di legge governativi, ma anche le proposte di legge dei parlamentari.

La tabella n. 24 contribuisce a comprendere tale tendenza. Il dato aggregato mostra il passaggio decisivo che si realizza tra la X, in cui ancora la maggioranza delle leggi passava in Commissione, e la XI, in cui il fenomeno subisce una diminuzione notevole, anche in ragione del fatto che crolla la legislazione c.d. libera e aumenta la legislazione vincolata alla sede referente¹³².

TABELLA 24. – *Sedi dell'esame. Focus delle X, XI e XII legislatura*¹³³

<i>Legislatura</i>	<i>Referente</i>	<i>Legislativa o delib.</i>	<i>Redigente</i>	<i>Totale</i>
X	487 (45,3%)	589 (54,7%)	0 (0,0%)	1076
XI	215 (68,5%)	97 (30,9%)	2 (0,6%)	314
XII	261 (88,5%)	32 (10,9%)	2 (0,9%)	295

TABELLA 25. – *Rapporto approvazione in Assemblea e in Commissione per tutte le legislature qui considerate*¹³⁴

<i>Legislatura</i>	<i>Appr. in Assemblea (%)</i>	<i>Appr. in Commissione (%)</i>
XI	447 (65,54%)	235 (34,46%)
XII	341 (88,34%)	45 (11,66%)
XIII	621 (68,54%)	285 (31,45%)
XIV	540 (78,71%)	146 (21,28%)
XV	100 (89,28%)	12 (10,71%)
XVI	325 (83,11%)	66 (16,88%)
XVII	278 (92,67%)	22 (7,33%)

¹³² Per un approfondimento di questi aspetti si v. G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in commissione nell'esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, cit., 2380 ss. Sui numeri cfr. V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, cit.

¹³³ CAMERA DEI DEPUTATI: Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2001 sullo stato della legislazione*, cit.

¹³⁴ Fonte: V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, cit., 185 (le percentuali si riferiscono al rapporto tra d.d.l. approvati in Commissione e totale dei disegni di legge approvati; la stessa cosa vale per i progetti di legge).

La spiegazione di una così alta percentuale di leggi approvate in Assemblea ha anche una ragione procedurale, come ha evidenziato la dottrina¹³⁵. Durante le legislature esaminate sono state approvate soprattutto leggi per le quali esiste una riserva di esame in Assemblea (leggi di conversione, di ratifica di bilancio e leggi collegate alla manovra finanziaria, leggi contenenti deleghe e leggi in materia costituzionale ed elettorale). Tanto che se si considerano le leggi per le quali non è obbligatorio il passaggio in aula si noterà che il Parlamento tende a scegliere la sede legislativa in numerose occasioni (tabella n. 26).

TABELLA 26. – *Leggi con sede di esame opzionale con relativo passaggio in Commissione*

<i>Legislatura</i>	<i>n. complessivo</i>	<i>Esame Comm. ref.</i>	<i>Approv. in Comm. leg.</i>	<i>Esame. in Comm. redig.</i>
XV	18	6	12	0
XVI	91	23	66	2
XVII ¹³⁶	42	28	14	0

Il punto di maggiore espressione del carattere frammentato, intersettoriale e disomogeneo delle fonti primarie si tocca con l'analisi dell'assegnazione delle leggi di conversione alle Commissioni permanenti di Camera e Senato. Decreti particolarmente corposi e l'intensa attività emendativa, seppure svolta in una sola Camera nella maggior parte dei casi, rendono più lungo, difficile e complesso il lavoro delle Commissioni chiamate a esaminarlo e richiedono che nella procedura di conversione siano coinvolte un numero molto alto di Commissioni. In molti casi, infatti, il disegno di legge di conversione viene esaminato da tutte le Commissioni permanenti.

Come si può intendere, il passaggio anche solo in sede consultiva di un grandissimo numero di disegni di legge di conversione dimostra la complessità del procedimento legislativo e della assoluta frammentarietà di oggetto dei decreti-legge che entrano in Parlamento come atti assolutamente disomogenei¹³⁷. Il da-

¹³⁵ G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in commissione nell'esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, cit., 2381.

¹³⁶ Dato al 15 ottobre 2016.

¹³⁷ In ben 9 casi sono state coinvolte tutte e 14 le Commissioni della Camera mentre solo in 15 casi è stato coinvolto un numero relativamente basso di Commissioni 15. La prima Commissione affari costituzionali è stata coinvolta per tutti i disegni di legge di conversione mentre la seconda Commissione Giustizia ben 61 volte su 69.

to è pressoché costante oramai da almeno due legislature, come documentato da altri studi¹³⁸.

Al termine di questo esame vale la pena sottolineare alcuni aspetti del “fatto-re tempo” nell’attività parlamentare. Dagli esempi e dai dati messi in evidenza si comprende come l’uso del tempo in Parlamento non è solo un problema di economia procedimentale o di efficienza, cioè di «razionale ed equa distribuzione di una risorsa scarsa», ma è anche e soprattutto un problema di politica istituzionale¹³⁹. Il tempo delle procedure parlamentari è espressione dell’esigenza di “certezza”, serve a dimostrare la capacità di dare una risposta celere alle sollecitazioni esterne ed esprime il diritto della maggioranza di decidere in tempi che siano anche “prevedibili”¹⁴⁰.

Dai dati si comprende che il “tempo” necessario per prendere una decisione (e dunque per progettare, discutere e deliberare) oggi è divenuto una qualità imprescindibile della decisione medesima. In questo senso, la decretazione d’urgenza appare una risposta impropria sul piano costituzionale, ma efficace per affrontare il problema della rapidità e certezza nelle decisioni parlamentari. Non è un caso che da molti anni i Governi di qualsiasi colore politico vanno giustificando il ricorso alla decretazione d’urgenza quale *escamotage* necessario per promuovere l’attuazione del proprio programma a fronte di un tempo medio di esame dei disegni di legge governativi “ordinari” effettivamente molto, forse troppo, lungo¹⁴¹. Il fatto di non avere strumenti “ordinari” efficaci per affrontare le decisioni che richiedono tempi rapidi moltiplica l’uso improprio di strumenti “straordinari”. In questi casi l’esigenza primaria appare quella di garantire processi legislativi “certi” assistiti da tempi di percorrenza parlamentare garantiti¹⁴².

¹³⁸ Nel loro esame B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d’urgenza in Parlamento*, cit., 69 ss. mostrano come il dato del passaggio nelle Commissioni sia una conferma sia della diffusione orizzontale del contenuto della decretazione d’urgenza sia della frequenza con cui si interviene con un singolo decreto a disciplinare settori normativi eterogenei.

¹³⁹ Come pare esprimere M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, 94.

¹⁴⁰ Su questi aspetti della funzione del tempo nella decisione parlamentare v. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 155. Interessanti a questo proposito sono anche le considerazioni svolte da R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d’urgenza*, cit., 66, il quale mette in luce che la questione non è solo quella della «celerità del procedimento ma anche, forse in misura maggiore, quella della prevedibilità della durata complessiva del medesimo». In un procedimento decisionale complesso la gestione dei tempi della decisione rappresenta «un elemento essenziale nella configurazione del concreto assetto dei rapporti fra i soggetti che partecipano al procedimento. Il potere di accelerare o di frenare l’iter parlamentare di un provvedimento conferisce infatti al soggetto che lo detiene un formidabile vantaggio posizionale nella attività di negoziazione relativa ai contenuti stessi del provvedimento».

¹⁴¹ Un argomento che si ritrova già in G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Volume Primo: il sistema delle fonti del diritto*, cit., 178.

¹⁴² In proposito v. A. SIMONCINI, *Editoriale: 1998-2008: la fine della legge?*, cit.

I dati degli ultimi anni confermano la tendenza generale al trasferimento del ruolo di guida dei processi di formazione delle politiche pubbliche dal Parlamento al Governo; un fenomeno che ovviamente chiama in causa il tema, e il problema, della marginalizzazione delle assemblee elettive, della riduzione dei tempi della discussione e, in ultima analisi, dell'effettiva legittimazione democratica delle decisioni politiche¹⁴³.

6. I SETTORI ATTRAVERSATI DALLA MAGGIORE PRECARIETÀ LEGISLATIVA

È utile a questo punto analizzare su quali grandi fronti è impegnato il legislatore in questo periodo. Se si escludono le leggi a iniziativa vincolata – come le leggi di bilancio, europee, di delegazione legislativa, di conversione dei decreti-legge, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali – si può agevolmente osservare dall'analisi dei rapporti annuali sullo stato della legislazione che le leggi formali indugiano ormai da tempo su temi di natura etica e su questioni istituzionali, lasciando ad altre fonti di rango primario, come ad esempio i decreti legislativi, la trattazione di argomenti legati all'economia, alla pubblica amministrazione o allo Stato sociale.

Il periodo esaminato in questo paragrafo parte dalla decisione assunta dopo la sentenza n. 360/1996 di scaricare sul circuito della delega gran parte della domanda legislativa che prima si concentrava spesso in modo confuso nella decretazione d'urgenza. Sugli aspetti quantitativi specifici legati all'uso di quest'ultima fonte torneremo più avanti. Vediamo ora quali sono i settori principali dell'intervento normativo. Uno dei dati dominanti, come si è già detto, è la assoluta "volatilità" e la stratificazione della disciplina di quasi tutti i settori. In molti ambiti che menzioneremo tra poco si ritrovano numerose modifiche della disciplina vigente e continui aggiornamenti già a partire dai giorni successivi alla approvazione delle regole originarie¹⁴⁴.

¹⁴³ Come di recente ha notato F. DAL CANTO, *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del Governo e qualità della normazione*, cit.

¹⁴⁴ Uno degli esempi più eclatanti di legislazione "volatile" si trova all'interno dei provvedimenti di natura finanziaria. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI (Osservatorio sulla legislazione), *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Tomo II*, cit.; COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *I costi per la competitività italiana derivanti dalla instabilità normativa: cause e possibili rimedi. Relazione presentata dal Presidente On. Doris Lo Moro e pubblicata in allegato al resoconto della seduta del 5 febbraio 2013*, cit. Il tema della "volatilità" legislativa si può far derivare dagli studi e dalle indagini sociologiche di N. Luhmann e di G. Teubner, come testimoniato da quest'ultimo in G. TEUBNER, *The Transformation of Law in the Welfare State*, in *Dilemmas of law in the welfare state*, a cura di G. TEUBNER, Walter de Gruyter, New York, 1988, 5 ss. Interessante a questo proposito quanto riportato da T. DAINTITH, *Il diritto come strumento di politica governativa in una prospettiva comparata*, cit., 12.

La prima area che esamineremo è quella dell’assetto istituzionale della Repubblica. Dall’avvio della XIII legislatura sono soprattutto gli interventi di riforma complessiva dello stato ad essere al centro della agenda normativa dei Parlamenti e dei Governi e, in particolare, il tema della pubblica amministrazione, del decentramento e la connessa riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001¹⁴⁵. La riforma costituzionale non può essere qui esaminata in maniera approfondita. Come si può immaginare, essa assume un valore essenziale nell’ottica della evoluzione della attività legislativa ordinaria. Valga solo la considerazione delle notevoli modifiche che sono state necessarie per adeguare l’ordinamento ai cambiamenti costituzionali e le connesse difficoltà che hanno incontrato sia i legislatori (nazionale e regionali) sia la Corte costituzionale nella interpretazione delle materie legislative¹⁴⁶.

La seconda area è quella della contabilità dello Stato e della disciplina del bilancio¹⁴⁷. In questi anni si è verificato un rinnovamento della disciplina del bilancio e della legge finanziaria; dopo le modifiche legislative realizzate negli anni ’70 e ’80 è arrivata una nuova disciplina alla fine degli anni ’90¹⁴⁸. Come già ricordato nel capitolo precedente, la riforma della fine degli anni ’80 aveva alleggerito e tipizzato i contenuti della finanziaria, a cui potevano essere affidati solo interventi di entrata o di correzione e aveva spostato sui cd “collegati” il carico delle innovazioni più importanti, incluse eventuali deleghe legislative. Nella XIII legislatura non solo continua questa operazione di alleggerimento della finanziaria ma si completano anche le manovre necessarie per l’entrata nell’Unione monetaria¹⁴⁹. Dalla XIV legislatura si avvia la tendenza ad anticipare o comunque a

¹⁴⁵ La legge 15 marzo 1997, n. 59, contenente la «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa» e ha determinato una generale modernizzazione della macchina amministrativa statale e la ha rivoluzionata in numerosi aspetti. A questa prima legge di riordino ha fatto seguito la legge 15 maggio 1997, n. 127 «Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo». Ambedue sono state attuate attraverso numerosi interventi successivi realizzati con decreto legislativo. Su questi aspetti v. P. CARROZZA, *Le riforme degli anni ’90: decentramento e semplificazione dinanzi alla sfida della sovranità reticolare*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 11, Giappichelli, Torino, 2001, 105 ss.

¹⁴⁶ Su questi aspetti v. *funditus* G. DI COSIMO, *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. III, Utet, Torino, 2008, 5 ss.; S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale: la definizione delle competenze legislative nell’ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012.

¹⁴⁷ Legge 3 aprile 1997, n. 94, «Modifiche alla l. 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l’individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato».

¹⁴⁸ G. RIVOSECCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007.

¹⁴⁹ Con lo scopo di aprire la strada ad una nuova presentazione degli involucri che autorizzano la spesa si approva la legge 3 aprile 1997, n. 94, «Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di

impiegare il decreto-legge in materia di bilancio usando soprattutto la questione di fiducia come arma per immobilizzare le procedure parlamentari. Questa prassi si accentua moltissimo durante l'ultimo decennio in concomitanza con la crisi economica. Sul piano generale delle fonti avvengono dei cambiamenti molto interessanti: (a) il decreto-legge si riscopre "fonte della crisi"¹⁵⁰; (b) per quanto riguarda le procedure, si nota un cambiamento nella gestione delle politiche di bilancio (soprattutto a seguito della approvazione del d.l. n. 112/2008¹⁵¹) con un cambiamento di ruoli essenziale tra Parlamento e Governo e soprattutto con una modifica della gestione "temporale" della produzione normativa, sempre più formulata per "approssimazioni progressive"¹⁵²; (c) sul piano degli ambiti di intervento ad esempio sorge tutta quella legislazione di riduzione della spesa pubblica (meglio denominata "spending review"¹⁵³).

La terza area riguarda la disciplina dell'immigrazione oggetto fin dal 1998 di un ripensamento complessivo¹⁵⁴. Anche in questo caso dopo la XIII legislatura il legislatore è intervenuto più volte a modificare la disciplina¹⁵⁵, anche in conseguenza delle numerose sentenze della Corte costituzionale che hanno dichiarato illegittime le norme legislative nel frattempo intervenute (soprattutto in materia di espulsione¹⁵⁶)¹⁵⁷ e della disciplina e giurisprudenza di livello so-

bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato». Più tardi con la legge 25 giugno 1999, n. 208, «Disposizioni in materia finanziaria e contabile» vengono definitivamente espulsi dalla sessione finanziaria i collegati.

¹⁵⁰ G. RIVOCCHI, *Decretazione d'urgenza e governo dell'economia*, cit.

¹⁵¹ Un problema che si pone ancora di più oggi dopo la legge cost. n. 1/2012. In proposito v. R. PERNA, *La rivoluzione silenziosa delle procedure di bilancio*, in *Rass. parl.*, 4, 2008, 897 ss.; C. BERGONZINI, *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quad. cost.*, 3, 2013, 557 ss.

¹⁵² Sul punto v. soprattutto quanto sottolinea V. DI PORTO, *Il campo e il metodo dell'indagine*, cit. Dal punto di vista della prassi è interessante notare da ultimo quanto avvenuto con il d.l. n. 193/2016 (convertito nella legge n. 225/2016) che reca disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili. Sul piano ordinamentale questo decreto ripristina il modello decisionale del d.l. n. 112/2008 che incorporava dalle leggi di stabilità e di bilancio una parte della manovra finanziaria attraverso un atto di natura decisamente disomogenea rivolto alla correzione delle spese statali che opera "fuori dalla sessione di bilancio".

¹⁵³ Per un'indagine a tutto tondo su questi aspetti v. C. DOMENICALI, *Le politiche nazionali di bilancio negli anni della crisi*, cit., 120 ss.

¹⁵⁴ V. la legge 6 marzo 1998, n. 40, «Disciplina dell'immigrazione e condizione giuridica dello straniero» e il successivo d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero». Su tali aspetti v. *funditus* C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Cedam, Padova, 2001, *passim*.

¹⁵⁵ Il perno della legislazione successiva è la legge 30 luglio 2002, n. 1 «Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo».

¹⁵⁶ A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in *Dir. e soc.*, 3, 2009, 483 ss.

¹⁵⁷ Su questi aspetti v. M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 1, 2017, 51 ss.; M. CARTABIA, *Gli «immigrati» nella giurisprudenza*

vrnazionale da cui sono derivati gran parte degli adeguamenti normativi approvati negli ultimi dieci anni.

La quarta area comprende l'attività parlamentare in materia di affari esteri e difesa. In questo settore, oramai da anni e con ritmo costante fino ad oggi, la produzione legislativa si sviluppa prevalentemente attraverso l'approvazione di ratifiche di trattati internazionali. Uno dei temi che ha maggiormente impegnato le Camere in questo settore è stata la “tutela dei diritti umani” dove si è assistito a una notevole attività legislativa per garantire il sostegno del processo che ha portato alla adozione dello Statuto della Corte penale internazionale¹⁵⁸.

La quinta area della legislazione comprende la materia ambientale, i lavori pubblici e i servizi pubblici. Un campo molto ampio nel quale si susseguono numerosi e costanti interventi normativi a partire dal 1996. Il panorama legislativo in questi settori registra, infatti, una notevole serie di provvedimenti legislativi adottati soprattutto attraverso atti aventi forza di legge; in molti casi si tratta di discipline che derivano dalla attuazione del diritto europeo¹⁵⁹.

La sesta area comprende la legislazione in materia di rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, di previdenza sociale, di sanità e di agricoltura. In questi settori si è assistito a continui interventi normativi tesi soprattutto a ridurre l'entità della spesa statale.

Infine una serie molto ampia di interventi concernenti la codificazione civile e penale¹⁶⁰. È soprattutto in questo secondo settore che sia durante la XIII sia durante la XIV legislatura il Parlamento è riuscito a valorizzare la propria capacità di autonoma iniziativa pervenendo all'approvazione di provvedimenti di riforma strutturale di rilevante spessore¹⁶¹.

costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà, in *Quattro lezioni sugli stranieri*, a cura di C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO, Jovene, Napoli, 2016, 28 ss. In generale su questo tema v. C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, cit.; E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Utet, Torino, 1999, 156 ss.

¹⁵⁸ Su questo tema v. D. COLLETTI, *La tutela dei diritti umani nel Parlamento della XIII legislatura*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, 1, Camera dei Deputati, Roma, 2001, 261 ss.

¹⁵⁹ In tema di ambiente si v. soprattutto il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 «Norme in materia ambientale» (c.d. “codice dell'ambiente”). Sui problemi della evoluzione della disciplina ambientale in questi anni si v. la prima parte del volume B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016. In materia di lavori pubblici v. soprattutto il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE», modificato numerose volte e poi oggi sostituito dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 che contiene il nuovo codice degli appalti. Il settore degli appalti è stato modificato numerosissime volte risultando una delle fonti più emendate in questi anni. Una sorte molto simile l'ha avuta il settore dei servizi pubblici locali, che dal 1998 è stato modificato più volte.

¹⁶⁰ Legge 7 agosto 1997, n. 267, «Modifica del codice di procedura penale in tema di valutazione delle prove».

¹⁶¹ Si pensi alla approvazione di provvedimenti altamente significativi e di rilevante portata come quelli in materia di trattamento dei dati personali, di definizione del contenzioso civile pendente, di

7. I NUMERI DELLE DELEGHE E DEI DECRETI LEGISLATIVI

La delegazione legislativa ha costituito fino alla X legislatura un fenomeno confinato a pochi settori¹⁶². La scarsa stabilità dei Governi, la loro legittimazione soprattutto attraverso la via partitico-parlamentare e il processo di integrazione europeo ancora non entrato propriamente nel pieno, rappresentano un contesto non molto favorevole all'uso della delega e del decreto legislativo¹⁶³.

Anche in questo caso, come si è visto in precedenza, la cesura quantitativa si determina a partire dalla XI legislatura¹⁶⁴. È da quel momento che le deleghe vengono usate come un mezzo per realizzare ampie riforme istituzionali di taglio intersettoriale in materie come la previdenza, la sanità, la pubblica amministrazione e il pubblico impiego, anche attraverso la connessione con i meccanismi di delegificazione¹⁶⁵. Una tendenza che si intensifica nella XII legislatura – nella quale però i due Governi in carica hanno prediletto soprattutto il decreto-legge¹⁶⁶ – e poi assume una dimensione ampia a partire dalla fine del primo anno della XIII legislatura¹⁶⁷.

istituzione del giudice unico di primo grado, di abuso d'ufficio; argomenti su cui le Camere avevano rivolto la propria attenzione da lungo tempo e che sono risultati oggetto di una grande stratificazione normativa.

¹⁶² Il tema è stato affrontato da molti autori. Tra tutti v. il classico studio di E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'Esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, cit., 463 ss.; E. PALICI DI SUNI PRAT, *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, Giuffrè, Milano, 1988; L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, 2, Milano, Giuffrè, 1974, 467 ss.; N. LUPO, *Le deleghe del governo Amato in Parlamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1994, 86 ss. Con riguardo alle deleghe in materia fiscale e alle deleghe di trasferimento v. C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Cedam, Padova, 2001, 207 ss.

¹⁶³ Su questo punto A. CERRI, *Delega legislativa*, in *Enc. giur.*, XI, Treccani, Roma, 1988.

¹⁶⁴ La legge che fa certamente da prototipo di questo processo è la n. 412/1992 (legge Amato), contenente deleghe per la riforma strutturale di quattro settori di spesa (previdenza, sanità, pubblico impiego e finanza locale). Cfr. N. LUPO, *Le deleghe del governo Amato in Parlamento*, cit., 85 ss.; A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia, Annali*, XVII, Einaudi, Torino, 2001, 1211. Il rapporto tra deleghe e delegificazioni nella XIII legislatura è esaminato soprattutto da E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, cit., 119 ss.

¹⁶⁵ In proposito v. E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, cit.

¹⁶⁶ Sono soprattutto i governi di centro-sinistra a usare la delega come mezzo principe della propria azione riformatrice e in generale come strumento di attuazione del programma di governo nel settore della pubblica amministrazione e del decentramento.

¹⁶⁷ V. a tal proposito l'ampia ricostruzione di G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, a cura di P. CARETTI, A. RUGGERI, Giuffrè, Milano, 2003 e di M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, *ibidem*.

Non vi è dubbio che la nuova politica legislativa è figlia sia del nuovo contesto politico venuto fuori nella prima metà degli anni '90 con la riforma della legge elettorale e del cambiamento avvenuto nel sistema dei partiti sia del nuovo corso del processo di integrazione europeo avviatosi a Maastricht nel 1992 e della nuova *globalizzazione* che hanno cambiato notevolmente il volto delle istituzioni statali¹⁶⁸.

Il massiccio uso del decreto legislativo si consolida nelle legislature successive alla XIII durante le quali si verificano novità rilevanti a questo fine sia su di un piano strettamente quantitativo sia sul piano della qualità dell'uso di queste fonti¹⁶⁹.

Proprio in virtù del fatto che la delega è concepita come uno degli strumenti di attuazione del programma di governo e come mezzo principale per attuare il diritto europeo, avviene sempre più spesso che le regole degli artt. 70, 72 e 76 Cost. vengono eluse – quando va bene – attraverso la previsione di principi e criteri direttivi eccessivamente elastici (o addirittura attraverso deleghe che difettano di questi due requisiti) o attraverso lo sfioramento dei termini per l'attuazione del potere di delega.

È, tuttavia, 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 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 descritti¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Sul punto della globalizzazione e degli effetti sulle fonti, si rinvia, per tutti, a U. ALLEGRETTI, *Diritti e stato nella mondializzazione*, Troina, 2002 e M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2000; F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, cit., 63; G. SILVESTRI, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-nazione: Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2013, 905 ss. Per i riflessi di questi fenomeni (soprattutto del livello europeo) sulla delega v. spec. G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, cit., 48-49.

¹⁶⁹ Cfr. in proposito quanto ricordano R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in *Giurcost.org*, 1, 2008 e B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, in *Politica della legislazione oltre la crisi*, a cura di L. DUILIO, Il Mulino, Bologna, 2013, 109 ss. che opera una vera e propria tassonomia circa l'uso delle tipologie di leggi e disposizioni di delega.

¹⁷⁰ Su questi temi di recente sono stati pubblicati alcuni interessanti lavori che ricostruiscono con grande precisione i problemi di costituzionalità generati dall'uso della delegazione legislativa: A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti delle prassi*, cit.; G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit. Per una ricostruzione sistematica della giurisprudenza costituzionale v. anche E. FRONTONI, *Il decreto legislativo al cospetto della Corte Costituzionale: vecchie questioni e nuovi profili problematici*, cit. In dottrina era già stato messo in luce questo problema da: M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., 41 ss.; E. MALFATTI, *Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra “nuovo volto” procedurale e sottoposizione al canone dell'interpretazione conforme*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Jovene, Napoli, 2011, 2117 ss.

Dai dati mostrati nel grafico n. 1 si comprende che tra la X e la XVII legislatura i decreti legislativi sono passati dall'essere poco meno del 10% della legislazione totale a poco più del 30%. Il vero balzo però accade nella XIII durante la quale la percentuale di decreti legislativi è raddoppiata: in quel momento sono diventati il 22% circa dell'intera legislazione¹⁷¹.

La prima tabella che commentiamo (n. 26) contiene il numero di deleghe e la loro caratteristica. Come si può vedere i valori sono tendenzialmente costanti. Nella XIII e XIV legislatura si viaggia su un numero molto alto di deleghe primarie e su un altrettanto alto livello di deleghe integrative e correttive. Il passaggio del 2001 rappresenta per la delega uno spartiacque molto rilevante per via dell'instaurarsi di prassi che diverranno costanti nell'uso di queste fonti. Crescono, infatti, molto le deleghe integrative e correttive, al punto da far ritenere che gran parte delle leggi che delegano il potere legislativo al Governo lo fanno attribuendo contestualmente a quest'ultimo anche il potere di tornare sui propri passi, modificando gli atti approvati mediante l'uso della delega originaria.

Aumentano in percentuale le leggi che contengono deleghe relative alla attuazione del diritto europeo e diminuiscono le deleghe di altra natura¹⁷². Il recepimento del diritto di origine sovranazionale (soprattutto derivato) diviene la ragione principale della delega negli ultimi anni, con valori percentuali che arrivano a toccare il 70% del numero complessivo delle deleghe nella XVII legislatura. Malgrado sia un dato ancora parziale, questa espansione nell'uso delle deleghe europee è alquanto esemplificativa di una tipizzazione nell'uso del decreto legislativo.

TABELLA 27. – *Deleghe conferite al Governo per legislatura e loro tipologia dalla XIII alla XVII legislatura*

<i>Legislatura</i>	<i>Primarie</i>	<i>Di cui att. leggi di deleg. europ.</i>	<i>Integrative/ correttive</i>	<i>Di cui att. leggi di deleg. europ.</i>	<i>Totale</i>	<i>Di cui att. leggi di deleg. europ.</i>
XIII	321	195	195	137	516	288
XIV	385	256	327	239	712	495
XV	78	56	82	52	160	108
XVI	222	159	155	121	377	280
XVII	236	163	204	141	440	304

¹⁷¹ Un numero molto alto, se consideriamo la diminuzione del numero totale delle leggi e la stabilizzazione nell'uso dei decreti-legge dopo la sentenza n. 360/1996.

¹⁷² E. ALBANESI, *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, in *Federalismi.it*, 3, 2015.

Anche i numeri dei decreti legislativi confermano – e in alcuni casi accentuano – queste tendenze. Una grande parte delle decisioni legislative – soprattutto quelle con un maggiore tasso di connessione con l’indirizzo politico – passa attraverso i decreti legislativi¹⁷³. In perfetta connessione con il numero di deleghe per l’attuazione del diritto europeo sono altrettanto numerosi i decreti legislativi adottati a questo scopo (tabella n. 28). Sembra una conferma di quanto ricordato in avvio di questo lavoro attraverso le parole di Carl Schmitt. Di fronte alla necessità di adottare discipline importanti in campo economico e sociale, il circuito Parlamento-Governo decide di scegliere la via che garantisce o il risultato più veloce e il vantaggio politico immediato presso l’elettorato (decreto-legge) o la via che permette di rinviare la concreta attuazione a un momento successivo presso una sede più tecnica (decreto legislativo)¹⁷⁴.

TABELLA 28. – *Decreti legislativi approvati dalla XIII alla XVII legislatura*

<i>Legislatura</i>	<i>Primari</i>	<i>Di cui att. leggi di deleg. europ.</i>	<i>Integrativi/correttivi</i>	<i>Di cui att. leggi di deleg. europ.</i>	<i>Totale</i>	<i>Di cui att. leggi di deleg. europ.</i>
XIII	313	129	65	16	378	145
XIV	233	146	55	12	288	158
XV	92	70	22	14	114	84
XVI	113	88	22	15	135	103
XVII	154	109	10	5	164	114

Anche in questo settore – come quello che vedremo tra poco dei decreti-legge – la prassi ci ha messo di fronte a diversi fenomeni di uso al limite della costituzionalità. Le caratteristiche che hanno assunto la procedura e il contenuto dei decreti legislativi contribuisce in modo decisivo a produrre una precarizzazione delle fonti.

Quello delle deleghe integrative e correttive è forse il sintomo più evidente di «una vera e propria trasformazione strutturale dell’istituto della delega legislativa¹⁷⁵». Attraverso questa tipologia di deleghe si realizza, infatti, un trasfe-

¹⁷³ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, cit., 61; S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990.

¹⁷⁴ A tal proposito v. G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit., 76-77; G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, 32.

¹⁷⁵ Cfr. A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, agg. VI, Giuffrè, Milano, 2002, 713. I problemi delle deleghe integrative e correttive sono oramai conosciuti da

rimento che di fatto può essere stabile del potere legislativo al Governo, il quale dunque 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 successivamente¹⁷⁶. Si producono, così, “catene normative” nelle quali le prime norme e le correzioni si confondono lasciando l’interprete in una condizione di “incertezza”¹⁷⁷ e di creazione di un diritto che è per statuto “imperfetto”¹⁷⁸.

Connesso a questo abuso vi sono tre fenomeni che meritano di essere qui esaminati.

Anzitutto, il progressivo affievolimento e la genericizzazione dei “principi e criteri direttivi” nelle leggi delega, divenuti in alcuni casi dei semplici obiettivi e finalità di cui il Governo dispone¹⁷⁹. Il fenomeno è parecchio frequente nel caso in cui la delega è usata per ampie riforme settoriali, intersettoriali o quando si tratta di deleghe tecniche¹⁸⁰. In queste circostanze si tende ad affidare di fatto la determinazione del contenuto concreto dei decreti delegati al gioco della burocrazia e degli interessi coinvolti, pregiudicando il contenuto normativo dei decreti stessi¹⁸¹. Il Parlamento risulta fortemente limitato nelle sue prerogative

tempo alla dottrina. Su punto v. N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi correttivi: esperienze, problemi, prospettive*, Giuffrè, Milano, 1996; M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale (atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000)*, a cura di F. COCOZZA, S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001, 65 ss.

¹⁷⁶ Cfr. A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 706.

¹⁷⁷ In modo molto acuto G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, cit., 76 evidenzia pure come questi fenomeni producano una notevole trasformazione della forma di Governo per via della “deresponsabilizzazione” del Governo che essi producono.

¹⁷⁸ Sul punto v. A. SPADARO, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un fehlerkalkül all’italiana? Ovvero il «calcolo dei vizi» come previsione di riforme ... riformande*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale (atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000)*, a cura di F. COCOZZA, S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001, 572.

¹⁷⁹ Con il trascorrere del tempo nella prassi parlamentare abbiamo assistito, infatti, a un progressivo affievolimento dei «principi e criteri direttivi» previsti dall’articolo 76 della Costituzione, a uno «slittamento» in avanti degli stessi, fino a vederli coincidere con l’oggetto della delega, a ridursi a semplici obiettivi e finalità di massima o, all’opposto, a diventare auto-applicativi o di estremo dettaglio. Molti di questi fenomeni sono stati raccolti all’interno dei pareri del Comitato per la legislazione e rintracciabili nei Rapporti sull’attività del Comitato (per i rapporti recenti cfr. www.camera.it/leg17/797).

¹⁸⁰ Cfr. E. FREDIANI, *La progressiva “torsione” di un modello tra deleghe “tecniche”, deleghe “in bianco” e conferimento di poteri normativi alle autorità amministrative indipendenti*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, a cura di E. ROSSI, Cedam, Padova, 2009, 319 ss.

¹⁸¹ Il tema è stato ampiamente studiato, anche con riguardo ai singoli settori nei quali la delega è utilizzata. V. in particolare F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in *Amministrazione e legalità fonti normative e ordinamenti. Atti del convegno Macerata, 21 e 22 maggio 1999*, a cura di C. PINELLI, Giuffrè, Milano, 2000, 20 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più*

e reagisce attraverso la proceduralizzazione del procedimento di delega¹⁸².

Queste prassi hanno effetti deleteri sulla qualità della legislazione e sul modo in cui il legislatore realizza il suo compito: più l'oggetto è ampio e più sono labili e poco vincolanti e non chiari i principi e i criteri direttivi; correlativamente cresce il margine di manovra del legislatore delegato a cui vengono affidate numerose deleghe con un solo atto¹⁸³; allo stesso tempo aumenta la necessità che nell'esercizio della delega si ponga in essere una disciplina che si presti a nuovi e ulteriori integrazioni e correzioni alla luce dell'esperienza¹⁸⁴; una facoltà che ormai viene praticamente sempre riconosciuta, pur essendo al limite della costituzionalità¹⁸⁵, e da cui deriva sempre più una disciplina non completa, quasi mai organica e di scarsa stabilità, che non resiste al tempo¹⁸⁶.

recente periodo, cit., 68; C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, cit.; A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, cit., 703 ss.; V. BALDINI, *il procedimento di delegificazione legislativa tra elasticità ed effettività: riflessioni su una variabile dipendente della democrazia parlamentare*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale (atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000)*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001, 577 ss. Per un esame dell'uso recente della delega e del limite dei principi e criteri direttivi cfr. G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit., 100-101.

¹⁸² A fronte della tendenziale rarefazione di principi e criteri direttivi si registra sempre una intensificazione del procedimento di delega da parte delle Camere, che individuano: a) i ministeri competenti alla predisposizione dello schema del decreto e i ministeri che devono essere investiti da atti di concerto; b) il coinvolgimento nel procedimento, in funzione tecnica e ausiliaria, di soggetti istituzionali esterni al Governo (ad es., il Consiglio di Stato o la Corte dei conti); c) il coinvolgimento, in funzione partecipativa, delle parti sociali o di altri attori privati; d) il coinvolgimento, in funzione di concertazione politico-istituzionale, degli enti territoriali, in sede di Conferenza permanente o unificata; e) la predisposizione di relazioni tecniche, studi di impatto o altri speciali oneri motivazionali. Per un approfondimento sul tema v. B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, cit., 124.

¹⁸³ Uno degli esempi più interessanti di questa tendenza è stata la riforma della pubblica amministrazione realizzata con la legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Legge Madia). In proposito v. le osservazioni di B.G. MATTARELLA, *La riforma della pubblica amministrazione: il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2015.

¹⁸⁴ Quella delle modifiche, anche in fieri, diventa uno dei dati dominanti della legislazione così confezionata.

¹⁸⁵ Su questi aspetti e per un esame dei riflessi nel campo della giurisprudenza costituzionale v. l'ampia e documentata ricostruzione di P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2007, 100 ss. Sulla giurisprudenza costituzionale v. *funditus* A. ANZON DEMMING, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in *La delega legislativa: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2008, 28 ss. e poi più di recente G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit.

¹⁸⁶ Interessanti gli esempi che porta a tale proposito nello sviluppo delle deleghe durante la XIII legislatura G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, cit., 64-65.

Il secondo fenomeno riguarda il tempo per la approvazione dei decreti delegati. Strettamente connessa alla tendenza all'utilizzo di decreti correttivi e integrativi e all'affievolimento dei principi e criteri direttivi, è l'attitudine per una certa flessibilizzazione dei tempi di esercizio delle deleghe (primarie e correttive)¹⁸⁷, nonché la propensione a prevedere limiti di tempo piuttosto lunghi per dare attuazione alle stesse¹⁸⁸.

In questo periodo è accaduto che i decreti correttivi e integrativi non fossero considerati solo come decreti "complementari" rispetto al decreto principale, ma come una estensione temporale del potere di approvare norme delegate, anche al di là della esigenza di *correggere o integrare*¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Un'indagine molto accurata sul tema è svolta da P. ADDIS, E. VIVALDI, *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega legislativa tra XIV e XV legislatura*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, a cura di E. ROSSI, Cedam, Padova, 2009, 17 ss. e da B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, cit., 122 ss. quanto ai fenomeni di «riapertura e differimento dei termini».

¹⁸⁸ Si è già detto in generale che tra le ragioni del diverso ruolo assunto dal Governo nell'esercizio della funzione legislativa vi è capacità di quest'ultimo di adottare, in tempi rapidi, le riforme sollecitate dal processo di integrazione europea, oltre che di assicurare la governabilità dei complessi processi economico-finanziari globali. Su questo aspetto c'è anche da ricordare che una delle ragioni della approvazione della nuova legge per l'adeguamento del diritto interno al diritto europeo (legge n. 234/2012) deriva dal ritardo con il quale non solo venivano approvate le leggi annuali europee ma dalle lungaggini con le quali erano emanati i decreti legislativi attuativi di queste ultime (per un'indagine sui tempi di attuazione del diritto europeo fino alla XVI legislatura v.: V. BONCINELLI, *Il mancato recepimento e la violazione del diritto comunitario imputabili a comportamenti, omissioni e ritardi del Governo*, in *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, a cura di S. BARONCELLI, Giappichelli, Torino, 2008, 214 ss.; B. CIMINO, *Il recepimento del diritto europeo*, in *Politica della legislazione oltre la crisi*, a cura di L. DUILIO, Il Mulino, Bologna, 2013, 181 ss.; F. SCUTO, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2015).

¹⁸⁹ Su questo aspetto v. per la prassi delle XIII e XIV legislature E. MALFATTI, *La "fisionomia" delle deleghe della XVI legislatura*, in *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. ZACCARIA, Grafo, Brescia, 2011, 124 ss. e P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, cit., 112 ss.; mentre per le prassi successive v. G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit., 84 ss. Interessante notare anche il fatto che dal momento che la delega legislativa è divenuta strumento principale per l'attuazione del programma di Governo, si è assistito a diversi casi in cui, con il *turn-over* della maggioranza, sono stati adottati in seconda battuta decreti legislativi espressione di indirizzi antitetici rispetto a quelli fatti propri dalle leggi di delega o dai decreti principali. In proposito v. M. RUOTOLO, *Il requisito del «tempo limitato» per l'esercizio della delega «principale» e la sua possibile elusione ad opera dei decreti integrativi e correttivi. Il caso del «terzo» decreto correttivo del Codice ambiente*, in *Rapporto sugli incontri universitari dedicati a «Problemi delle fonti normative» di interesse del Comitato per la legislazione*, a cura di R. ZACCARIA, Camera dei Deputati – Comitato per la legislazione, Roma, 2008; P. MILAZZO, *Turn-over della maggioranza parlamentare e processi di delega in alcune recenti esperienze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2008, disponibile online all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.

Come si può capire, il risultato principale che si vuole ottenere attraverso questi metodi è la flessibilizzazione e la precarizzazione della legislazione. Il Governo, infatti, parte dal presupposto di adottare una legislazione dotata di provvisorietà, destinata a mutare in un breve arco di tempo, contenuta in un decreto principale, che deve, comunque, essere oggetto di una nuova disciplina contenuta in successivi decreti legislativi¹⁹⁰. Non bisogna trascurare, oltretutto, che lo slittamento nel tempo del potere di usare le deleghe è «finalizzato allo scopo di perfezionare il disegno normativo intessuto dai decreti principali, sulle basi delle sollecitazioni provenienti dall'esperienza delle prime applicazioni¹⁹¹». Si tratta, dunque, di un prototipo di legislazione per *trials and errors*¹⁹².

Il terzo fenomeno concerne la trasformazione del potere di controllo del Parlamento sugli schemi dei decreti legislativi. Una tendenziale e strisciante mutazione che dal mero e spesso formale esercizio di un potere di controllo sembra spingersi a disegnare – non senza problemi – una funzione di vera e propria “co-legislazione”¹⁹³.

Anche in questo caso è nella XIII legislatura che si trova l'avvio di una prassi non proprio rispettosa dei principi costituzionali, ma che comunque tende a recuperare il potere di controllo del Parlamento sul Governo¹⁹⁴. Quello che qui rileva ai nostri fini è la sostenibilità di tale procedimento, oltre che la definitiva trasformazione della procedura di approvazione dei decreti legislativi, oramai divenuti oggetto di un vero e proprio potere di concertazione.

È certo che tra i più grandi vantaggi di questi atti sta il fatto che il legislatore delegante è posto in condizione di decidere come meglio crede l'articolazione del procedimento di formazione del decreto legislativo, con il coinvolgimento non solo delle Commissioni parlamentari, ma anche di altri soggetti, di

¹⁹⁰ Sul punto v. le considerazioni critiche di M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, cit., 43 ss.; A. SPADARO, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un fehlerkalkül all'italiana? Ovvero il «calcolo dei vizi» come previsione di riforme ... riformande*, cit., 567 ss.

¹⁹¹ M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi «integrativi e correttivi»*, cit., 116.

¹⁹² Il tema della legislazione veloce che cambia continuamente come prodotto della accelerazione viene affrontato da J.O. MCGINNIS, *Laws for Learning in an Age of Acceleration*, in *Wm. & Mary L. Rev.*, 2, 2011, 305 ss.

¹⁹³ In proposito E. MALFATTI, *Attorno al “volto procedurale” delle deleghe legislative (attorno ai pareri)*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011, 329 ss.; E.A. FERIOI, A. DI CAPUA, *I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi nella XIV e XV legislatura*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, a cura di E. ROSSI, Cedam, Padova, 2009, 33 ss.

¹⁹⁴ In proposito. v. G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, cit., 78 ss.

varia natura, tecnica o rappresentativa¹⁹⁵. Inoltre, se il legislatore delegante non è in grado di individuare con chiarezza e accuratezza i principi e criteri direttivi, le indicazioni procedurali assumono un ruolo di “supplenza” rispetto al contenuto stesso dell’atto, in quanto identificano gli *stakeholder* più significativi, ai quali spetta esprimersi, ancorché con un parere non vincolante, in merito alla disciplina delegata *in fieri*¹⁹⁶. Dunque, il controllo parlamentare non è un controllo di “coerenza” rispetto alla delega, ma un mezzo concertativo-procedurale per rafforzare la dialettica Governo-Parlamento¹⁹⁷. Una dinamica che lascia molto a desiderare¹⁹⁸, ma che avvicina molto l’utilizzo della delega al meccanismo già individuato quando si è parlato del particolare procedimento che si è costruito nel rapporto tra decreto-legge, legge di conversione, maxi-emendamento e questione di fiducia.

Quello che rileva al termine di questo percorso è l’assoluto allontanamento della prassi del procedimento di formazione della delega legislativa rispetto al modello costituzionale¹⁹⁹; un allontanamento che produce una forte “precarizzazione” legislativa. Proprio il pregio “costituzionale” della delega, quell’essere una fonte avente una forte capacità ordinatrice e riformatrice della legislazione, si sta perdendo in favore di una perdurante tendenza del Governo a mantenere la procedura dell’art. 76 Cost. come lo strumento per produrre spesso una legislazione fortemente instabile, anche grazie alle frequentissime sovrapposizioni e collegamenti tra le procedure di legislazione delegata e altri interventi legislativi adottati mediante decreto-legge o altre fonti²⁰⁰.

L’instabilità prodotta dall’attività legislativa del Governo è ancora più evidente nei decreti legislativi attuativi del diritto europeo²⁰¹; tali fonti aumentano la stratificazione normativa e la volatilità delle disposizioni nazionali non

¹⁹⁵ Cfr. N. LUPO, *L’impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, cit., 242 per questo concetto e B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, cit., 129 ss. per un’indagine circa la fenomenologia di questi interventi.

¹⁹⁶ Cfr. E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Esi, Napoli, 2012, 187.

¹⁹⁷ In proposito v. in particolare P. CARETTI, M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche*, in *Quad. cost.*, 3, 2001, 491 ss. e in generale E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Giuffrè, Milano, 2010, 81 ss.

¹⁹⁸ Soprattutto perché nel momento in cui si concerta non si comprende chi è il vero responsabile dell’atto.

¹⁹⁹ Su questi aspetti v. E. ROSSI, *Introduzione: il fenomeno della delegazione legislativa e la sua evoluzione*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, a cura di E. ROSSI, Cedam, Padova, 2009, 12-13 e la sintesi di B. CIMINO, S. MORETTINI, C. TANCREDI PALMA, *La delegazione legislativa*, cit., 166 ss.

²⁰⁰ Su questo tema v. G. DI COSIMO, *Il parametro in quiescenza*, in *L’emergenza infinita. La decretazione d’urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Eum, Macerata, 2006, 232 ss. e la recente indagine di L. GORI, *Decreto-legge e legge-delega: intrecci e sovrapposizioni al tempo della “crisi”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.

²⁰¹ A proposito v. D. PARIS, *Le leggi europea e di delegazione europea 2013: osservazioni sulla prima attuazione dello “sdoppiamento” della legge comunitaria*, cit., 8 ss.

solo per la mutevolezza del diritto europeo ma anche per una procedura che negli ultimi anni ha dimostrato non sempre di essere all'altezza del recepimento interno del diritto europeo²⁰².

Quanto alla procedura, si è già prima ricordato che tale fenomeno ha subito una riforma recente (legge n. 234/2012) tesa a uscire da una spirale di difficile attuazione in cui si era caduti negli ultimi anni. I problemi che si riscontrano in questo specifico settore sono gli stessi che abbiamo evidenziato²⁰³, a cui si aggiunge l'ulteriore problema delle procedure di infrazione che negli ultimi anni hanno pesato in alcuni casi all'interno delle dinamiche parlamentari²⁰⁴.

8. LEGIFERARE ATTRAVERSO PROROGHE E DEROGHE

Tra gli esempi più interessanti di precarizzazione delle fonti vi è certamente il fenomeno dei decreti-legge c.d. “milleproroghe”. Un particolare tipo di decreti-legge usati per prorogare o differire termini di qualsiasi tipo previsti dalla legislazione in vigore²⁰⁵.

Provvedimenti legislativi di differimento o di proroga dei termini vengono approvati oramai da tempo²⁰⁶. Nel periodo che va dagli anni '70 alla fine degli anni '90 del secolo scorso i decreti-legge contenenti disposizioni di proroga si sono fatti sempre più numerosi. Negli ultimi quindici anni, a partire dalla XIV legislatura, i decreti-legge contenenti proroghe hanno assunto una configurazione “tendenzialmente tipica”. La decretazione d'urgenza con disposizioni di pro-

²⁰² Ci si riferisce ai numerosi casi nei quali si apre una procedura di infrazione per via della mancata attuazione del diritto europeo. Su tale problema si v. il volume curato da G. DI COSIMO (a cura di), *L'Italia inadempiente. Il ravvicinamento delle legislazioni in materia ambientale tra attuazione e inattuazione*, Cedam, Padova, 2012 che studia il livello delle infrazioni in materia ambientale. Per una indagine recente del livello di attuazione del diritto europeo in Italia v. CAMERA DEI DEPUTATI (Osservatorio sulla legislazione), *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit.

²⁰³ Problemi che sono risalenti, come evidenziato da E. STRADELLA, *Le deleghe legislative per finalità: il caso delle deleghe contenute nelle leggi comunitarie*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, a cura di E. ROSSI, Cedam, Padova, 2009, 147 ss.

²⁰⁴ Il recepimento del diritto europeo, infatti, deve essere fatto con procedure che siano efficaci e tempestive lasciando al Parlamento un ruolo di indirizzo politico e di controllo successivo della attuazione. In proposito v. B. CIMINO, *Il recepimento del diritto europeo*, cit.

²⁰⁵ Nell'approssimarsi della scadenza dei termini di volta in volta interessati, le norme di proroga hanno assunto la forma di un decreto-legge inteso quale provvedimento d'urgenza che allontanasse nel tempo la cessazione di efficacia di disposizioni legislative. Per una tassonomia circa l'uso di questi decreti-legge v. N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge «milleproroghe»*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Eum, Macerata, 2006, 171 ss.

²⁰⁶ Il fenomeno è documentato da A. CELOTTO, *Sarà il giudice ordinario a limitare la reiterazione dei decreti-legge?*, cit., 541.

roga è, infatti, divenuta “ricorrente e periodica” e ha assunto carattere “trasversale e complesso”, perché investe termini che non sono riconducibili a una sola materia o disciplina di settore ma attengono a un insieme di materie o settori.

L’oggetto delle proroghe è il più vario: oltre alle necessità che volta per volta sono fatte presenti dai vari ministeri, altre materie come l’organizzazione amministrativa o la finanza pubblica sono oggetto di interventi di proroga sistematica, spesso con disposizioni a catena che si saldano l’una all’altra in relazione a un medesimo termine.

Sulla dubbia legittimità della approvazione di decreti-legge milleproroghe esiste oramai una notevole convergenza di opinioni. Le forze politiche, sia di maggioranza che di opposizione, le istituzioni, come pure la dottrina hanno più volte messo in discussione questo tipo di atti per i problemi generati sia sul versante delle fonti normative²⁰⁷ sia sul versante delle procedure parlamentari²⁰⁸. Più voci hanno sottolineato che i decreti milleproroghe mancherebbero di uno dei requisiti essenziali previsti dall’art. 77 Cost., ovvero sia l’urgenza di provvedere²⁰⁹. Eppure la approvazione ogni fine anno di provvedimenti di questo genere diventa solo raramente l’oggetto di una controversia sulla costituzionalità dell’abuso della decretazione d’urgenza che con essi si realizzerebbe²¹⁰. La necessità di prorogare termini in scadenza prende il sopravvento alla fine dell’anno solare, con buona pace di tutti i problemi di costituzionalità che tali atti solleverebbero²¹¹.

²⁰⁷ N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge «milleproroghe»*, cit., 180 ss.

²⁰⁸ E. GRIGLIO, *La delegificazione del “milleproroghe”: una speciale fuga dal regolamento ... o meglio dal procedimento legislativo*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011, 317 ss.

²⁰⁹ Essendo già noto da tempo il termine di scadenza sul quale la proroga (e non il differimento dei termini) agisce. Su questi punti v. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 382, il quale fa notare che nella maggior parte di questi casi la «urgenza di provvedere non è mai “straordinaria”, ovvero sia imprevedibile, dal momento che, essendo la funzione del governo proprio quella di curare l’attuazione delle leggi, si suppone che esso sia costantemente informato dello “scadenziario normativo”». Sul punto di veda anche A. CELOTTO, *Decreto-legge ed attività del governo (nella XIV Legislatura)*, in *L’emergenza infinita. La decretazione d’urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Eum, Macerata, 2006, 89. Il tema dell’urgenza di provvedere è affrontato *funditus* da V. DI CIULO, *Questioni in tema di decreti-legge: parte prima*, cit., 230.

²¹⁰ In un caso l’uso di questo tipo di fonte ha sollevato problemi rilevati dal Presidente della Repubblica. La vicenda è quella che riguarda il d.l. n. 225/2010, convertito nella legge n. 10/2011, e che verrà dichiarato in parte incostituzionale dalla sent. n. 22 del 2012 della Corte costituzionale. V. sul punto E. LONGO, *Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell’attività normativa del governo nel primo anno della XVII Legislatura*, cit., 10; P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C’è posta per tre: prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, cit., 2 ss.

²¹¹ G. TARLI BARBIERI, *Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto-legge milleproroghe*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2008, disponibile on-line all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 1.

Del tema si sono occupati sia il Capo dello stato che la Corte costituzionale. La seconda, con riguardo alla disomogeneità delle norme introdotte durante la fase di conversione²¹², ha dato poche ma importanti indicazioni circa tali tipi di decreti legge²¹³.

A. Caratteristiche dei decreti-legge milleproroghe

Malgrado la possibilità di far risalire l'approvazione di decreti-legge *milleproroghe* già ai d.l. n. 534/1987 e n. 245/1989 (o al famoso d.l. n. 1/1992, che diede vita ad una catena di decreti quadriennale²¹⁴) è con i d.l. n. 411/2001, e poi con i nn. 147 e 355/2003, che la presenza di decreti contenenti proroghe multiple si affianca stabilmente a decreti contenenti proroghe settoriali. Da quel momento il *milleproroghe* è divenuto un appuntamento fisso nell'agenda del Governo e del Parlamento. Esso è approvato alla fine di dicembre – e a volte anche a giugno – e convertito al termine di febbraio, almeno in una sua versione che si potrebbe chiamare “standard”²¹⁵.

²¹² Cfr. Corte cost., sentt. nn. 37 e 154/2015.

²¹³ Da ultimo, la sent. n. 22/2012 ha riconosciuto nel potere di prorogare disposizioni in scadenza un' autonoma ragione di “straordinaria necessità e urgenza” ma ha escluso dall'oggetto del *milleproroghe* la disciplina (disomogenea) a regime di materie o settori di materie. Con tale sentenza la stessa Corte costituzionale ha fatto propria la dottrina della c.d. “omogeneità funzionale” del decreto-legge. Per la distinzione tra “omogeneità materiale” e “funzionale” v. N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge «milleproroghe»*, cit., 173. Secondo la Consulta, «sebbene attingano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei», i decreti *milleproroghe* «devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale». A questi atti è invece preclusa «la disciplina “a regime” di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost.». Quelle discipline che sono estranee alla *ratio* unitaria del decreto e che presentano secondo il giudizio politico del Governo «profili autonomi di necessità e urgenza» devono «essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati». Per tutte le citazioni in questa parte del testo cfr. Corte cost., sent. n. 22/2012, punto n. 3.4 del c.i.d.

²¹⁴ A seguito della sent. n. 360/1996 della Corte costituzionale si è preferito abbandonare lo strumento del “decreto *omnibus*” e si era scelto di approvare provvedimenti settoriali contenenti proroghe valevoli per singoli settori.

²¹⁵ È il caso di notare che accanto ai decreti-legge milleproroghe vengono approvati ancora oggi, ma in numero decisamente minore rispetto al passato, anche decreti che contengono singole disposizioni di proroga accanto a disposizioni di diversa natura da un punto di vista funzionale ma non dal punto di vista dell'oggetto. Vi sono poi i decreti-legge che contengono la proroga delle missioni internazionali italiane all'estero; anche questo è un tipo di atto ciclico divenuto oramai costante nell'agenda politica annuale del Governo (sul punto v. F. VARI, *Decreto-legge e gestione della politica estera militare*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Eum, Macerata, 2006, 209 ss.).

Chi ha approfondito il tema, ha messo in luce la particolare frequenza di questo tipo di interventi, che vengono emanati a intervalli regolari oramai da più di quindici anni²¹⁶.

Si può, dunque, ben affermare che il decreto *milleproroghe* rappresenta un caso di legislazione ciclica nel nostro ordinamento accanto alla legge di bilancio, alla legge europea e alle altre leggi annuali. Rispetto a questi tipi di interventi, però, il *milleproroghe* ha caratteristiche molto diverse, giusta la natura dell'atto all'interno del quale le proroghe sono previste. Si tratta, infatti, di una fonte che mantiene la sua natura provvisoria, il suo oggetto assolutamente generico e ogni volta mutevole in ragione dei problemi contingenti da risolvere; oltre ad avere la procedura tipica della conversione e non un diverso e specifico meccanismo di approvazione che la distingue dagli altri tipi di decreti-legge²¹⁷.

In ragione di queste caratteristiche si può intendere come mai i *milleproroghe* abbiano caratteri comuni dovuti esclusivamente alla funzione che con essi si mira a realizzare e non al tipo di potere che attraverso di essi viene esercitato o alla particolare tecnica di proroga o differimento di termini che viene utilizzata. Si può, dunque, affermare che i decreti-legge *milleproroghe* sono divenuti frequenti ma rimangono assolutamente irregolari quanto a struttura e tecniche normative utilizzate. A questo proposito si deve riconoscere che i *milleproroghe* siano uno strumento per dare corpo alle decisioni di indirizzo politico formulate nel *contium* Parlamento-Governo oltre che un modo per “manutenere”²¹⁸ il nostro ordinamento.

L'oggetto dei decreti che vengono adottati alla fine dell'anno è sempre lo stesso: «proroga di termini previsti da disposizioni legislative». La struttura interna è però sempre diversa ed eterogenea di anno in anno. Esistono, infatti, almeno due grandi modi di raggruppare le proroghe all'interno degli articoli di ciascun decreto-legge: le proroghe che richiamano il settore dell'amministrazione competente a dare attuazione alle disposizioni contenenti i termini e le proroghe formulate in modo disorganico con oggetti specifici e puntuali²¹⁹.

²¹⁶ G. TARLI BARBIERI, *Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto-legge milleproroghe*, cit., 2 ss.

²¹⁷ G. TARLI BARBIERI, *Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto-legge milleproroghe*, cit., 3.

²¹⁸ Circa l'emergere di una specifica esigenza di manutenzione normativa v. A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rass. parl.*, 1999, 176; A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Giappichelli, Torino, 1999; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit.

²¹⁹ Non sempre, ma certamente in modo frequente, le disposizioni che riguardano le proroghe puntuali sono aggiunte nella fase di conversione. La scelta di raggruppare le proroghe attraverso il richiamo al settore dell'amministrazione cui si riferiscono si presta ad alcune critiche. Sebbene in questo modo si riesce a identificare con una certa precisione il settore di intervento, rimane il fatto

Negli ultimi anni a questa struttura “tipica” ha fatto eccezione solo il decreto-legge *milleproroghe* del 2010 (n. 225/2010). Questo atto tentava di razionalizzare la struttura del *milleproroghe* attraverso l’inedita suddivisione di tutte le proroghe in due articoli distinti: il primo, contenente le proroghe c.d. “onerose”; il secondo contenente le proroghe c.d. “non onerose”²²⁰.

Anche per quanto riguarda la tecnica legislativa non vi è un modo unico e univoco di procedere. In base alle regole della legistica la proroga dovrebbe «risultare con una formulazione che espressamente la qualifichi come tale²²¹». È frequente, invece, nei decreti-legge che dispongono le proroghe l’utilizzo della tecnica della “novellazione” della disposizione che contiene il termine da prorogare²²².

In molti casi le norme contenute nei *milleproroghe* prevedono lo slittamento della applicazione di una disciplina di riforma o comunque la posticipazione del

che all’interno di ciascun articolo vengono inserite decine di proroghe e numerosi riferimenti legislativi senza indicazione di un riferimento al titolo della legge prorogata. Manca, perciò, la preoccupazione di rendere conoscibile e noto l’oggetto della proroga o del differimento dei termini. A chi è interessato a conoscere l’esistenza di una proroga non rimane altro che leggere tutto l’atto. È evidente, perciò, che il richiamo generico non è rivolto a rendere più semplice la conoscenza del provvedimento ma è funzionale a un altro motivo. Con molta probabilità questo modo di strutturare i *milleproroghe* risponde alle necessità sia dell’amministrazione di riferimento sia degli uffici del Governo che devono proporre il contenuto dell’atto sia del Parlamento che deve convertirli. Per questi soggetti sarà certamente più semplice redigere l’atto quando sono definiti i confini entro i quali ciascuno di essi può intervenire.

²²⁰ Queste ultime erano quelle associate ai termini e regimi giuridici elencati nella Tabella 1 allegata al decreto che, se antecedenti al 15 marzo 2011, erano prorogate al 31 marzo 2011. Il decreto n. 225/2010 introduceva pure un meccanismo del tutto atipico di delegificazione di ulteriore proroga dei termini relativi alle proroghe non onerose (fino al 31 dicembre 2011) affidato a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze. La dottrina che si è interessata di questo tipo di atto ha dimostrato la situazione paradossale nella quale si sono trovati il Governo e il Parlamento nell’approvare tale tipo di norma e gli effetti che sono stati prodotti all’interno dell’ordinamento con un meccanismo del tutto bizzarro di delegificazione. Non è un caso che tale scelta normativa non è stata ripetuta nell’anno successivo, dato l’alto numero di problemi che essa ha generato non solo per la deroga al sistema delle fonti ma anche per la violazione delle procedure parlamentari che essa ha generato. E. GRIGLIO, *La delegificazione del “milleproroghe”: una speciale fuga dal regolamento ... o meglio dal procedimento legislativo*, cit., 315 ss.

²²¹ Dovrebbe cioè essere introdotta una disposizione autonoma la quale stabilisce che «il termine di cui all’articolo X della legge Y è prorogato (o è differito) alla data Z». Cfr. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L’arte di preparare le leggi*, cit., 161.

²²² Attraverso una formulazione del tipo «al comma 1, le parole “31 dicembre 2014” sono sostituite dalle seguenti “31 dicembre 2015”». Pur essendo sconsigliata perché non conterrebbe la qualificazione esplicita della proroga ma solo una modifica della norma, questa modalità rende più agevole l’opera dell’interprete che attraverso l’uso di una banca dati giuridica riesce agilmente a conoscere il nuovo termine. N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge «milleproroghe»*, cit., 204 e 205; sulla medesima posizione anche G. TARLI BARBIERI, *Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto-legge milleproroghe*, cit., 7.

termine iniziale di entrata in vigore di discipline a regime che avrebbero dovuto trovare applicazione già da alcuni anni²²³. Fenomeno simile è l'allungamento delle disposizioni transitorie²²⁴. Si tratta di due esempi del medesimo problema di valutazione. Per il legislatore è più conveniente rimandare l'entrata in vigore della modifica legislativa allungando i tempi della disciplina transitoria anziché decidere di tornare indietro o modificare nuovamente una disciplina che non è mai stata applicata. Accanto a questi due fenomeni ve ne è un altro che riveste un notevole interesse per l'incrocio tra questioni temporali e legislazione di cui si è già parlato. Si tratta delle proroghe "stabilizzate", ovvero quelle disposizioni che prorogano un termine da molti anni creando una disciplina transitoria indefinita²²⁵.

La proroga di termini può avere anche origine ed essere funzionale a una scelta di politica economica. Forse l'esempio più interessante in questo senso è costituito dalle disposizioni che prorogano la disciplina che autorizza le assunzioni nella pubblica amministrazione²²⁶.

Così individuate, si comprende che le proroghe possono avere la loro radice nell'atteggiamento di cronica sottovalutazione dei problemi legati alla successione delle leggi nel tempo o più specificamente alla introduzione di norme transitorie capaci di fornire un ausilio durante l'entrata a regime di riforme che interessano la macchina organizzativa dello Stato. Si possono comprendere le situazioni nelle quali il legislatore decide di ricorrere a una disciplina di proroga. Può essere l'occasione nella quale per ragioni di celerità politica il legislatore ha sottovalutato la difficoltà di attuare certe disposizioni, e trovandosi obbligato a dare comunque attuazione a queste disposizioni, per via della fissazione di scadenze nelle leggi precedenti, è dovuto ricorrere al *milleproroghe* per posticipare il termine (dando comunque prova della cattiva valutazione ministeriale dei tempi

²²³ Specie con riguardo alle disposizioni di modifica della giustizia civile, e più recentemente della giustizia amministrativa, il Governo e il Parlamento in sede di conversione sono intervenuti per posticipare l'entrata in funzione di norme previste nelle riforme realizzate negli ultimi anni (anche due anni dopo la loro approvazione). V. a tal proposito le norme del d.l. n. 210/2015 che all'art. 2 contiene una proroga circa la applicazione del processo telematico anche al processo amministrativo. Da tenere presente che questa norma è stata ulteriormente prorogata con il d.l. n. 117/2016, avendo il provvedimento precedente procrastinato la applicazione di quelle norme al 1° luglio 2016 e a quella data non era stata data ancora attuazione alle norme del d.l. n. 90/2014.

²²⁴ Esempi recenti si trovano nell'art. 10, c. 3 e 6, d.l. n. 210/2015.

²²⁵ Uno degli esempi più interessanti riguarda il termine per l'applicazione della disciplina transitoria in materia di incroci proprietari tra tv e giornali. Il TU radiotelevisione originariamente fissava tale termine al 31 dicembre 2010. I decreti milleproroghe hanno procrastinato questo termine ogni anno dal 2010. Nel *milleproroghe* 2016 v. l'art. 3, c. 1, d.l. n. 210/2015.

²²⁶ Come è noto nel 2006 la legge finanziaria per il 2007 ha disposto il c.d. blocco del turn-over nelle pubbliche amministrazioni. Tale termine è stato prorogato ogni anno a partire dal 2008 attraverso il *milleproroghe*.

per la realizzazione di un certo obiettivo). Può essere il caso in cui di fronte a un cattivo *drafting* della disciplina transitoria abbia fatto ricorso alle proroghe per rimandare una decisione difficile. Può ancora essere la situazione nella quale il legislatore non ha la forza politica di modificare le norme in vigore da anni o di non essere in grado di portare a compimento una scelta precedente, e rimanda così la decisione al futuro mediante disposizioni di proroga²²⁷.

Si delinea così, pur nella singolarità di tutte le proroghe disposte, un carattere tipico di questi atti. I *milleproroghe* sono divenuti, infatti, atti regolari²²⁸ formulati sulla base di una logica burocratico-ministeriale (spesso) o di una semplice logica politica di dilazione di una decisione importante²²⁹. Quel che rimane è che le proroghe sono sempre legate a norme precedenti rispetto alle quali costituiscono una “continuazione” (una catena normativa). A volte le norme che prorogano mascherano deroghe e perciò una disciplina speciale. Rimane il fatto che ogni atto è ontologicamente disomogeneo se considerato dal punto di vista degli ambiti materiali disciplinati, ma è omogeneo quanto al fine di prorogare²³⁰.

Coloro che hanno analizzato più in profondità i *milleproroghe* hanno cercato di identificare le ragioni che portano a usare questa tipologia di fonti così particolare (e di dubbia legittimità). Vi sono, anzitutto, motivi di tipo antropologico-culturale, che si riferiscono al modo di ragionare del popolo italiano «dedito più ad apprestare rimedi successivi alle inefficienze che ad impedire in origine il

²²⁷ Interessante a questo proposito l'art. 13, d.l. n. 210/2015 che «Proroga termini contenuti nel decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68». È interessante perché questo articolo prevede al primo comma che «1. Nelle more del riordino del sistema della fiscalità locale, al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, sono apportate le seguenti modificazioni (...)». Si tratta di una proroga di una disciplina “ponte” (o transitoria spuria). Non c'è una disciplina che entrerà a regime ma una disciplina vecchia che si deve modificare e una nuova che dovrà entrare in vigore, e la si annuncia!

²²⁸ N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge «milleproroghe»*, cit., 173.

²²⁹ La struttura degli ultimi decreti riprende una organizzazione di tipo burocratico-ministeriale. Le proroghe sono raggruppate per ministero. Si comprende facilmente che questo tipo di atto è servente rispetto alle necessità dell'amministrazione ministeriale. Sono, dunque, atti normativi a «elaborazione burocratica» (una categoria che era stata già individuata da R. BETTINI, *Il circolo vizioso legislativo: efficacia del diritto ed efficienza degli apparati pubblici in Italia*, cit., 23).

²³⁰ «I decreti-legge cd. “milleproroghe” contengono una serie di disposizioni relative ad una molteplicità di materie, accomunate dal fatto di consistere in proroghe (a termine ancora aperto) o differimenti (a termine scaduto) di termini già fissati da altre disposizioni in vigore, venendo, si può dire, riproposti più o meno a cadenza semestrale. Essi rappresentano una particolare fattispecie di decreti-legge e, per quanto riguarda il profilo dell'omogeneità, sono caratterizzati dal fatto di attere ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, ma, come già accennato, accomunati dalla stessa ratio di intervenire in unitaria al fine di prorogare o differire i termini». Cfr. A. GHIRIBELLI, *I limiti del potere emendativo nel procedimento di conversione in legge alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012*, in *Rass. parl.*, 3, 2012, 649 ss.

rischio delle inefficienze²³¹». Vi sono poi ragioni più interne al procedimento legislativo: i decreti “milleproroghe” rivelerebbero una certa fretta e scarsa valutazione dei tempi di attuazione delle leggi durante l’*iter* di approvazione parlamentare²³². Un altro approccio al problema sottolinea la natura negoziata del potere legislativo, che non vive più (da anni) solo nelle aule parlamentari ma anche all’interno delle stanze della burocrazia ministeriale, e sotto la costante pressione di interessi tanto pubblici quanto privati (*lobbies*)²³³. Infine, vi è l’approccio di chi ha guardato al fenomeno delle proroghe e dei differimenti dei termini come a un esempio del «mutamento di rapporto tra il diritto e il tempo e alle sue conseguenze sul ruolo e i caratteri della legislazione²³⁴». Come è stato osservato uno degli effetti della globalizzazione è l’ampliamento della sfera del presente a danno di quella del passato e del futuro²³⁵.

Alla luce di quest’ultimo approccio, i decreti-legge *milleproroghe*, così come i decreti legislativi integrativi e correttivi prima esaminati, lungi dall’essere il frutto solo di una peculiarità italiana, sarebbero il prodotto di mutamenti di ordine più profondo, e diffusi in tutti gli ordinamenti europei, che alterano quel «carattere di stabilità della legislazione che sembra ormai essere andato perduto²³⁶».

La prospettiva temporale consente dunque di capire la ragione che sorregge l’uso dei decreti-legge *milleproroghe*. Ci pare che qui concorrano almeno tre fattori della precarizzazione che possono spiegare come mai siamo arrivati a produrre norme così confuse e contrarie alla lettera formale della Costituzione.

Il primo è un fattore esterno al procedimento legislativo: l’idea del diverso rapporto tra diritto e tempo e l’idea del tempo accelerato in cui viviamo che si è indicato in precedenza²³⁷. In una situazione del genere – come si è detto – le norme non sono destinate a durare ma a essere consumate nella regolazione di

²³¹ V. la citazione di A. SPADARO, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un feblerkalkül all’italiana? Ovvero il «calcolo dei vizi» come previsione di riforme ... riformande*, cit., 567 riportata da N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge «milleproroghe»*, cit., 204-205.

²³² A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 382.

²³³ A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento: le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2006; M. AINIS, *La legge oscura*, cit., 60 ss.

²³⁴ Cfr. N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge «milleproroghe»*, cit., 206.

²³⁵ In proposito M.R. FERRARESE, *Il diritto europeo nella globalizzazione: fra terra e mare*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2002, 21 e E. RESTA, *Tra generazioni*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. BIFULCO, A. D’ALOIA, Jovene, Napoli, 2008, 405 ss.

²³⁶ N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge «milleproroghe»*, cit., 207.

²³⁷ Per i problemi del tempo delle norme e le connessioni di questo tema con la Costituzione v. T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, cit., 785 ss.; M. D’AMICO, *Riflessioni sulla nozione di tempo nel diritto costituzionale*, in *Jus*, 1, 1992, 39 ss.; M. RUOTOLO, *Il tempo e le funzioni dello Stato (Prime riflessioni sul tempo nell’attività normativa, amministrativa, giurisdizionale e nell’interpretazione giuridica)*, in *Dir. e soc.*, 4, 2000, 613 ss.

fatti singolari. Il problema non è quindi solo legato alla esistenza di “leggi provvedimento” ma alla modifica del “tempo” delle (e nelle) leggi. L’esistenza dei *milleproroghe* dimostra che all’interno della legislazione non si riesce a effettuare una corretta gestione del diritto “intertemporale”, ovvero sia della disciplina che traghetta il precedente assetto legislativo verso il nuovo²³⁸. Questi atti paiono mettere in crisi la particolare “temporalità” del diritto, in quanto mostrano in che modo (e con quali effetti) la frammentarietà e la artificialità di una segmentazione per termini degli effetti giuridici prodotti da una disposizione contrasta con la fluidità del tempo storico che non conosce quella divisione astratta perché è un tempo concreto²³⁹.

Il secondo è un fattore interno al procedimento legislativo: l’idea che molto spesso i decreti-legge assumono una funzione “servente” della legislazione in generale²⁴⁰. Oggi è sempre più chiara la necessità di una fase di prima applicazione delle leggi volta a determinare le principali criticità attuative ovvero gli aggiustamenti necessari, cui deve poter seguire la correzione della stessa legge originaria. Questa incapacità fa in modo che molto spesso l’ultimo tratto applicativo della disciplina legislativa venga affidato ai decreti-legge che di volta in volta prorogano o differiscono termini, correggono o aggiustano in fase attuativa le leggi e ne garantiscono, in definitiva, l’aspetto operativo.

Da qui una parte della dottrina ha fatto derivare l’idea della manutenzione legislativa come funzione tipica dei decreti-legge che si “connettono” ad altre discipline. In fondo in tutti gli ordinamenti serve un meccanismo di “manutenzione legislativa”²⁴¹ per regolare le pieghe della legislazione e per rendere le

²³⁸ Sui problemi del diritto intertemporale v. P. SCARLATTI, *Diritto costituzionale transitorio*, cit., 5 s.; R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Giuffrè, Milano, 1990; G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Diritto transitorio (ad vocem)*, in *Enc. giur.*, XI, Treccani, Roma, 1989; G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Profili costituzionali della irretroattività della legge*, Giuffrè, Milano, 1970; G.U. RESCIGNO, *Disposizioni transitorie*, in *Enc. dir.*, XIII, Giuffrè, Milano, 1964, 219 ss.

²³⁹ Il nodo della “temporalità” del diritto (chiamata “artificiale”) è messo in evidenza da A. LONGO, *Tempo interpretazione Costituzione. Vol. 1 Premesse teoriche*, cit., 58. L’autore ricorda che il diritto possiede una struttura temporale completamente interna che «è automa rispetto al tempo storico, non ne conosce i mutamenti ed è indifferente rispetto alle ragioni di questi». Nel diritto la successione diacronica è ridotta a «linearità segmentata nella quale i singoli momenti sono frazioni identiche che hanno l’unico scopo di marcare la distanza da quello Zeitpunkt nel quale si produrrà l’effetto giuridico». L’archetipo di questo, secondo l’autore, è il fenomeno dei “termini giuridici”. Su questo tema v. anche quanto acutamente osservava già M. D’AMICO, *Riflessioni sulla nozione di tempo nel diritto costituzionale*, cit., 44 con riguardo alla dicotomia tra “tempo della società” e “tempo nella norma” e al fatto che alla «ricchezza del divenire in senso organicista la scienza costituzionalistica deve unire l’astrazione nella previsione».

²⁴⁰ A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 345 ss.

²⁴¹ Con l’espressione manutenzione legislativa si intendono quelle attività necessarie e opportune per tenere in ordine le leggi in vigore, ovvero per fare sì che le leggi corrispondano alla esigenza

leggi più aderenti ai tempi dell'evoluzione sociale, economica e tecnologica. Se la legislazione attuale è sempre più una legislazione che deve essere effettiva già quando viene approvata, occorrono strumenti per il continuo assestamento e, non si trova quasi mai di fronte al compito di ricostruire di nuovo il “collaudo” della legislazione²⁴². Il legislatore, come ha acutamente osservato Pizzorusso, non si trova mai di fronte all'esigenza di riscrivere l'ordinamento giuridico, ma nemmeno mai – osserveremo oggi – di fronte al compito di intervenire in un settore *ex novo*. Nella maggior parte dei casi, infatti, ci si trova di fronte alla necessità di intervenire chirurgicamente a modificare l'ordinamento vigente oppure alla necessità di sviluppare principi che sono già presenti nell'ordinamento o che vengono enucleati già all'interno di arresti giurisprudenziali²⁴³. Poiché un ordinamento giuridico vive nel tempo, occorre che le norme in esso presenti siano aggiustate e costantemente coordinate con interventi legislativi avvenuti in altri settori²⁴⁴.

Il terzo fattore che i *milleproroghe* evidenziano riguarda in generale la procedura di conversione. Come si è visto, il decreto-legge consente al Governo di forzare i tempi della procedura parlamentare per renderla più aderente all'esigenza

di coerenza, semplicità e chiarezza che dovrebbe essere propria di queste fonti. Cfr. A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, cit., 12. Della manutenzione delle leggi si possono dare diversi significati, tutti coerenti con lo scopo indicato. Nella concezione di Pizzorusso «tutta l'attività legislativa si risolve in una forma di manutenzione dell'ordinamento giuridico». Secondo un significato più ristretto, che qui si prende in considerazione, per manutenzione legislativa si intende solo quell'intervento degli organi costituzionali dotati di potere legislativo per mantenere e aggiornare le norme vigenti senza innovare politicamente (cioè contenutisticamente) l'ordinamento (tale ipotesi è fatta propria da L. GENINATTI SATÈ, F. PALLANTE, *Le vicende ordinamentali della manutenzione*, cit., 1). Si tratta, dunque, di una attività che consiste nella eliminazione delle difficoltà e delle incertezze che si frappongono alla individuazione della disposizione applicabile. Nel suo significato minimo, perciò, la manutenzione opera sulla legislazione vigente per correggere o i difetti di contenuto, che derivano dalla perdita di quelle capacità culturali per cui legiferare significava razionalizzare la politica trasformando le sue scelte in «articoli di legge, comprensibili ed esatti come assiomi di aritmetica elementare», o i difetti di forma, che derivano da una “malapplicazione” delle regole sulla produzione del diritto (una malapplicazione dalla quale possono derivare inutili o eccessive incertezze sulla efficacia degli atti normativi o anche sulla loro validità). In proposito M. DOGLIANI, *L'ordinamento giuridico strapazzato*, cit., 3.

²⁴² Cfr. A. SIMONCINI, *La decretazione d'urgenza e il “collaudo” delle leggi*, in *Quad. cost.*, 1, 2004, 149-151 che commenta l'approvazione del decreto-legge milleproroghe per il 2003.

²⁴³ È interessante quanto fa notare lo stesso Pizzorusso a proposito del fatto che anche i programmi dei partiti politici devono essere sempre configurati come modificativi o aggiuntivi rispetto alla legislazione anteriormente vigente. Cfr. A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, cit., 13.

²⁴⁴ Il tema è dimostrato ampiamente anche dagli studi sulla legislazione che a più riprese mostrano i profili anche quantitativi di questa tipologia di fonti. Interessanti a questo proposito sono tutti i rapporti annuali sullo stato della legislazione dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati nei quali si può notare che il tema della manutenzione normativa è un tema dominante non solo a livello statale ma anche regionale. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI (Osservatorio sulla legislazione), *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit.

temporale di provvedere²⁴⁵. Questo dato si scontra con l’interesse delle Commissioni, le quali avrebbero bisogno di un tempo maggiore per valutare tali provvedimenti, dato che essi presentano una notevole eterogeneità. Così l’accelerazione temporale imposta alle Commissioni e poi all’Aula nell’esaminare testi eterogenei e complessi si riverbera sulla qualità normativa e sulla certezza del diritto²⁴⁶. Spesso si finisce per approvare testi di difficile lettura e, talvolta, non coordinati con la normativa in vigore. Un dato che si comprende guardando all’elevato numero di emendamenti che vengono apportati durante la conversione dei *milleproroghe*²⁴⁷.

Al di là di tutte le legittime critiche verso l’uso e l’abuso di queste (impazzite) disposizioni di proroga, il fenomeno mostra che vi è bisogno di fonti legislative del genere. La dimostrazione sta nella stessa struttura di questi atti che si fondano sull’accorpamento delle diverse esigenze ministeriali al fine di conseguire urgentemente aggiustamenti legislativi, finanziari o organizzativi²⁴⁸: quello che si è definito con una parola ancora non pienamente precisa “manutenzione normativa” e che si è visto fa parte di una esigenza di “collaudo legislativo”.

Osservando la struttura di questi atti si riscontra, con tutta evidenza, il fatto che anche dopo la svolta maggioritaria e la tendenza a concepire il nostro sistema come (debolmente) “presidenzializzato”, il policentrismo del nostro Governo è rimasto intatto dal 1953 a oggi. Malgrado le polarizzazioni sul piano politico ci troviamo in una situazione molto simile a quella degli anni precedenti. La dimensione burocratico-ministeriale ancora prevale a discapito della spinta centripeta determinata dalla maggiore importanza politica del Presidente del Consiglio²⁴⁹.

C’è un ultimo aspetto dei decreti “milleproroghe” che dimostra quanto oggi una parte dell’“amministrare” passi attraverso le aule parlamentari. Questo passaggio è correlato al cambiamento del meccanismo dell’apparato amministrativo dovuto all’introduzione di sottosistemi nuovi, alla necessità di allargare il consenso, di recepire, di negoziare le domande e gli interessi che provengono da set-

²⁴⁵ Attraverso il decreto-legge si realizza un contingentamento dei tempi che vale anche e soprattutto per gli stessi parlamentari, i quali in realtà usano la legislazione per negoziare interventi con il Governo. È l’effetto credo del fatto che nei sistemi parlamentari la legge serve anche come strumento di governo e di amministrazione, come ricorda F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove autonomie*, 3-4, 2008, 337.

²⁴⁶ In proposito F. BIONDI, *Il ricorso alla decretazione d’urgenza in assenza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza: sintomo di forza o di debolezza del Governo in Parlamento?*, cit., 97.

²⁴⁷ Questo dato è facilmente reperibile in termini di percentuale di crescita di commi e caratteri tra il decreto-legge e la corrispondente legge di conversione. Su questi aspetti v. la scheda allegata al recente CAMERA DEI DEPUTATI. Servizio studi (Osservatorio sulla legislazione), *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 31 ottobre 2016*, cit.

²⁴⁸ Sul punto v. U. DE SIERVO, *Introduzione*, cit.

²⁴⁹ Su queste trasformazioni v. i contributi in G. DI COSIMO (a cura di), *Il governo forte*, Eum, Macerata, 2010.

tori e gruppi diversi della società. Un fenomeno che nelle legislature del proporzionale aveva dato vita alla esperienza delle “leggine”, cioè di provvedimenti legislativi di spesa microscopici che avevano l’obiettivo di garantire interventi sia a favore di interessi della maggioranza che dell’opposizione e poi è transitato all’interno dei decreti-legge e si è consolidato attraverso il meccanismo della reiterazione fino al 1996.

La proliferazione delle disposizioni di proroga dimostra che il sottosistema burocratico-amministrativo tradizionale per gestire i rapporti con i gruppi di interesse ha bisogno di partecipare alla fase parlamentare del processo legislativo. Nulla di nuovo dunque. Un fenomeno che si può far risalire direttamente alle caratteristiche della forma di stato contemporaneo per cui mentre il Parlamento diventa “amministratore”, l’amministrazione diviene un punto di aggregazione della domanda legislativa.

9. LA “CONFLUENZA” DEI DISEGNI DI LEGGE DI CONVERSIONE

Negli ultimi anni è sempre più frequente che il contenuto di un consistente numero di decreti-legge emanati e successivamente decaduti senza l’approvazione del relativo disegno di legge di conversione venga trasfuso, prima o anche successivamente alla decorrenza del termine costituzionale per la loro decadenza, in altri disegni di legge in corso di discussione. Nella legislatura attuale, come pure nelle due precedenti, ciò è avvenuto attraverso l’inserimento delle disposizioni del decreto in disegni di legge di conversione di altri decreti-legge o in disegni di legge di bilancio. Ci interessa questo fenomeno perché, come è stato ricordato dalla dottrina, esso rappresenta «un chiarissimo esempio di come il governo oramai utilizzi i decreti-legge alla stregua di un’effettiva corsia preferenziale, modificandoli in corso d’opera come se, con un nuovo decreto, si emendasse il precedente²⁵⁰».

Il fenomeno dell’accorpamento tra più decreti (ossia, quando per via emendativa viene inserito in tutto o in parte il contenuto di un decreto “in scadenza” in un diverso disegno di legge di conversione contemporaneamente *in itinere*) è presente già dalla XIV legislatura²⁵¹, ma è divenuto più frequente dalla

²⁵⁰ Cfr. M. RUBECHI, *Il procedimento legislativo nel primo anno della XVI legislatura*, cit., 681.

²⁵¹ Un esempio relativo alla XIV legislatura è citato da V. DI PORTO, *La decretazione d’urgenza nella XIV legislatura: spunti da una ricognizione*, in *Rass. parl.*, 3, 2006, 873. Per un esame di questi fenomeni e dei problemi che tale prassi produceva v. anche A. RUGGERI, *A proposito di decreti-legge abrogati, “sanati” (ancorché non ancora decaduti ...) da leggi non adottate ai sensi dell’art. 77, ult. c., cost. e, infine, sostanzialmente riprodotti da leggi comunque diverse da quelle di conversione (a margine di Corte cost. n. 443 del 2005)*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2006, http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/324.pdf.

XV²⁵². Durante la XVI legislatura quasi tutti i decreti-legge non convertiti sono confluiti, prima della scadenza, in altri disegni di legge di conversione in corso di discussione²⁵³. In alcuni casi l'accorpamento avviene tra decreti che hanno a oggetto un'identica materia, in altri tra decreti di cui uno rechi sostanzialmente una sorta di “completamento” della disciplina contenuta nell'altro, anche a garanzia della omogeneità di contenuto²⁵⁴. La dottrina a tale proposito ha parlato di una conversione “mascherata”, dovuta al fatto che il contenuto di un decreto-legge confluisce in una legge di conversione di un altro decreto-legge prima della sua scadenza ovvero nella legge finanziaria prima e nella legge di stabilità poi²⁵⁵.

Non è il caso di ricordare in questa sede quanto questa procedura comporti

²⁵² Durante la XV legislatura si verificano soprattutto casi di confluenza di decreti-legge nella legge finanziaria 2007 e 2008 (è il caso dei decreti nn. 279 e 283/2206 e 118, 223 e 250/2007). Non mancano casi di confluenza in un decreto-legge “milleproroghe” (decreti-legge n. 250/2007 e 3/2008). Per una analisi del fenomeno all'interno della XV e XVI legislatura si veda la ricchissima analisi di R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, cit., 11.

²⁵³ Fanno eccezione i dd.ll. nn. 29 e 62/2010 e 94/2011.

²⁵⁴ In questo periodo si avvia quella prassi assolutamente negativa per il sistema delle fonti per cui si approvano due decreti-legge su una materia a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro e poi si costringe il Parlamento ad approvare un solo disegno di legge di conversione che ingloba il primo ed il secondo disegno di legge. Sono una esemplificazione di questo meccanismo durante la XVI legislatura i decreti: n. 107/2008 (confluito nel 90/2008), n. 113 e 114/2008 (confluiti nel n. 97/2008), il n. 150/2008 (confluito nel 147/2008), il n. 157/2008 (confluito nel n. 155/2008), il n. 4/2009 (confluito nel n. 5/2009), n. 168/2009 (confluito nella finanziaria per il 2010), n. 87/2012 (confluito nel n. 95/2012), n. 187/202 (confluito nel n. 179/2012), n. 185 e 216/2012 (confluiti nella legge di stabilità per il 2013), n. 194/2012 (confluito nel 174/2012). A questi casi si aggiunge l'annosa vicenda del d.l. Alitalia n. 80/2008, emanato dal Governo Prodi sul finire della XV legislatura, nella cui legge di conversione (n. 111/2008) sono confluiti anche i contenuti dell'art. 4, d.l. n. 93/2008, emanato dal Governo Berlusconi all'inizio della XVI legislatura. Come si può comprendere si tratta di una vera e propria prassi con effetti deleteri per la comprensione delle fonti e per la certezza del diritto. A tale proposito è interessante notare che nel parere sul disegno di legge di conversione del d.l. n. 155/2008 (misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori ...) il Comitato per la legislazione ha formulato la seguente raccomandazione: «abbia cura il legislatore di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che l'annunciata confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti – che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica – appare comunque suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari» Cfr. COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Parere sul disegno di “Conversione in legge del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155, recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali” reso il 28 ottobre 2008*, Roma, 2008, 8. Sul punto si v. anche COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Appunti. La produzione normativa nella XVI Legislatura. Aggiornamento al 15 maggio 2012*, 2012, 10.

²⁵⁵ Parla di conversioni “mascherate” A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 324 ss. In questi casi la legge di conversione del decreto-legge “ospitante” opera anche la sanatoria del decreto-legge “ospitato”.

un pregiudizio non solo per le regole costituzionali sull'uso delle fonti ma anche per la qualità del prodotto normativo²⁵⁶. Un problema evidenziato addirittura in sede di promulgazione delle leggi di conversione di questi atti da parte del Presidente della Repubblica²⁵⁷.

Nella legislatura in corso (XVII) questo fenomeno è avvenuto per quasi tutti i decreti-legge decaduti²⁵⁸, i quali sono stati assorbiti all'interno del procedimento di conversione di un decreto-legge precedentemente presentato alle Camere²⁵⁹.

²⁵⁶ Oltre al parere citato in precedenza si v. anche COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Parere sul disegno di "Conversione in legge del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa" reso il 5 dicembre 2012*, Roma, 2012, 7 e COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Parere, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento, sul "disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga termini" reso il 23 luglio 2008*, Roma, 2008, 5 dove si legge «si abbia cura di evitare sovrapposizioni normative tra disposizioni presenti in più provvedimenti d'urgenza, conseguenti a modifiche apportate nel corso dei relativi procedimenti di conversione, in quanto tale fenomeno è suscettibile, da un lato, di ingenerare incertezze interpretative relativamente alla disciplina concretamente operante in un dato periodo nelle materie oggetto di intervento legislativo, e dall'altro di compromettere i caratteri di specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo del contenuto dei decreti-legge, previsti dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988».

²⁵⁷ Nell'aprile 2009, in occasione della promulgazione del d.l. n. 5/2009, il Presidente Napolitano sottolineava la necessità che «l'emendabilità dei decreti-legge nel corso dell'iter di conversione si mantenga rigorosamente nei limiti imposti dalla natura straordinaria della fonte prevista dall'art. 77 della Costituzione» e richiamava il Governo sulle conseguenze che la sottoposizione di una legge di conversione in prossimità della scadenza dei termini comporta per lo stesso esercizio dei poteri presidenziali. Per un esame dei rilievi svolti dal Presidente della Repubblica in quella sede si v.: G.M. SALERNO, *"Preoccupazioni e sollecitazioni" del Presidente della repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa*, in *Rass. Parl.*, 3, 2009, 777 ss.; A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la seconda svolta*, cit., 13 ss.; G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l'"omogeneità" della legge di conversione*, cit., 437 ss.; P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre: prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, cit.; R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, cit., 12-13; M.E. BUCALO, *L'"anomala estensione dei poteri presidenziali a fronte della "ritrosia" della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011, 243 ss.

²⁵⁸ Alla data del 31 ottobre 2016 9 decreti-legge su 12 decaduti sono confluiti. Sul punto v. CAMERA DEI DEPUTATI. Servizio studi (Osservatorio sulla legislazione), *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 31 ottobre 2016*, cit.p. 8 e 9. Si tratta dei decreti-legge: n. 72/2013 (confluito nel n. 69/2013), nn. 85 e 92/2015 (confluiti nel n. 78/2015), n. 100/2014 (confluito nel n. 91/2014), nn. 165, 158, 179, 183 e 185/2014 (confluiti nella legge di stabilità per il 2015, legge n. 190/2014).

²⁵⁹ È interessante notare, proprio ai fini che qui interessano, come questi decreti facciano parte del computo dei decreti "decaduti" all'interno del conteggio generale delle Camere mentre sono

Pur non essendo in presenza di un fenomeno di reiterazione, per via del rispetto dei sessanta giorni previsti in Costituzione, il fenomeno della confluenza o dell’assorbimento di decreti-legge decaduti in altre fonti primarie suscita alcuni (legittimi) dubbi di costituzionalità. Si tratta certamente di una prassi contraria alla natura del potere di decretazione d’urgenza e perciò suscettibile di collocare tali decreti-legge al limite della illegittimità costituzionale²⁶⁰.

Ma ciò che rileva maggiormente ai nostri fini è l’assoluta libertà con la quale il Governo usa questo tipo di meccanismo. La confluenza dimostra, infatti, la possibilità di un incremento quantitativo durante il procedimento di conversione senza limiti: anche quando si rispetti il requisito costituzionale della “omogeneità” (sia del decreto che della legge di conversione) le procedure di conversione sono tendenzialmente aperte a qualsiasi contenuto.

Ciò evidentemente ha ripercussioni molto importanti sul procedimento legislativo. La più immediata è l’attivazione e il coinvolgimento di numerose Commissioni permanenti nella gestione del procedimento di conversione²⁶¹.

Ma oltre alle disfunzioni del procedimento legislativo questo modo di procedere determina numerosi problemi dal punto di vista delle norme stesse, la cui precarietà e volatilità diviene massima, tanto questi decreti divengono a formazione progressiva, come fossero delle vere e proprie ordinanze di una autorità amministrativa.

Vi è poi un problema generale legato alla perdita del presupposto di “necessità” dei decreti-legge, che dovrebbe invece costituire la *condicio sine qua non* dello strumento normativo. Il fenomeno delle “catene di decreti” prodotte dalla prassi dei “decreti a perdere” mina alla radice i presupposti costituzionali di adozione del decreto-legge.

10. LE DISPOSIZIONI AD ATTUAZIONE DIFFERITA E I PROBLEMI DELL’ATTUAZIONE

L’ultimo fenomeno legato alla prassi della legislazione riguarda due fenomeni relativi alla attuazione legislativa nei quali il problema del tempo risulta fondamentale: da un lato, quello dell’approvazione di decreti-legge che contengono disposizioni ad “attuazione differita” o di “non immediata applicazione”; dal-

semplicemente “decreti confluiti” nel calcolo che viene compiuto dal Dipartimento per i rapporti con il Parlamento; ci si riferisce all’elenco generale dei provvedimenti deliberati dal Consiglio dei ministri e aggiornato costantemente dal Dipartimento per i rapporti con il Parlamento. <http://www.rapportiparlamento.gov.it> (i dati riportati si riferiscono alle schede aggiornate al 4 ottobre 2016).

²⁶⁰ Con riguardo soprattutto alla eterogeneità del contenuto della legge di conversione.

²⁶¹ B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d’urgenza in Parlamento*, cit., 71-72.

l'altro, quello strettamente connesso dei decreti-legge "in attesa di attuazione" per i quali all'atto pratico manca l'approvazione degli strumenti di attuazione previsti²⁶².

Per quanto riguarda il primo aspetto, ovvero quello dei decreti-legge che prevedono misure di attuazione differita, si tratta di una violazione dell'art. 15 della legge n. 400/1988, secondo cui i decreti-legge «devono contenere misure di immediata applicazione». Il tema è stato affrontato dalla Corte costituzionale, la quale ha stabilito che l'obbligo per il decreto di prevedere misure di immediata applicazione, per quanto non abbia rango costituzionale, «esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge, che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo²⁶³». Questa giurisprudenza ha individuato un ulteriore limite "implicito" (oltre quelli previsti dall'art. 15 citato) alla decretazione di urgenza, precludendo ad esempio la riforma organica di interi settori dell'ordinamento (ma non quelle "parziali")²⁶⁴.

A questo fenomeno se ne collega un altro con sfumature leggermente differenti: le Camere spesso si trovano a maneggiare testi normativi formulati mediante preamboli esplicativi che non solo quindi rappresentano un *vulnus* per le regole di *drafting*, ma hanno anche un effetto di disorientamento in chi quelle regole è chiamato ad applicarle²⁶⁵.

²⁶² Per questa distinzione v. A. IANNUZZI, *Osservazioni sulla delega "taglia-inattuazione", per la modifica e l'abrogazione delle leggi che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella Legge Madia*, cit., 7, il quale osserva che mentre nel primo caso si ha un differimento dell'efficacia certo e determinato nel tempo (una scadenza), nel secondo l'efficacia è subordinata alla adozione di un atto ulteriore, rendendo incerto non solo il momento in cui inizieranno a produrre effetti ma persino la possibilità stessa di produrre effetti, potendo l'atto condizionato non venire in effetti mai alla luce.

²⁶³ Cfr. Corte cost., sent. n. 220/2013. Come è stato indicato, questo orientamento riprende le conclusioni che la dottrina aveva già evidenziato da tempo (R. TARCHI, D. FIUMICELLI, *I poteri normativi di rango primario del Governo nella giurisprudenza costituzionale italiana e spagnola*, cit., 19).

²⁶⁴ Come invece era accaduto nel caso di specie (relativamente alle province e alle città metropolitane) con l'approvazione di discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa fossero, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa.

²⁶⁵ Il fenomeno è efficacemente descritto dai resoconti del Comitato per la legislazione. Si veda ad esempio il parere reso nella seduta del 29 maggio 2013, dove si legge: «il provvedimento si connota inoltre per il ricorso ad una tecnica normativa – che si rinviene in molti dei provvedimenti d'urgenza adottati nello scorcio finale della passata legislatura e riscontrabile agli articoli 1 e 4 del decreto-legge – consistente nell'introduzione, nell'ambito dei suddetti articoli, di una sorta di preambolo esplicativo, nel quale, in assenza di disposizioni immediatamente precettive, vengono indicati i principi ispiratori di una successiva disciplina riformatrice (v. articolo 1, comma 1, alinea), ovvero dove vengono indicate, in modo esteso, le ragioni sottese all'adozione delle disposizioni in questione (v. articolo 4, comma 1, alinea). Parzialmente privo di un'autonoma portata normativa risulta anche l'articolo 2, che si

Sulla rilevanza del secondo tema nella legislazione recente si sono soffermati già alcuni autori. Essi hanno soprattutto messo in luce quanto questo fenomeno abbia contrassegnato l'esperienza della decretazione d'urgenza sfornata durante la XVI e l'inizio della XVII legislatura, con specifico riguardo alle disposizioni rivolte ad uscire dalla crisi economica²⁶⁶. Questi studiosi hanno evidenziato che l'ampio ricorso nei provvedimenti anticrisi a contenuti largamente eterogenei e alla questione di fiducia in sede di conversione sia stata accompagnata da un ulteriore evidente paradosso: molti di questi provvedimenti rinviavano a numerosissimi provvedimenti attuativi che però sono arrivati solo raramente nei tempi indicati o addirittura non sono mai arrivati²⁶⁷. Un problema non da poco, specie se letto alla luce della sentenza della Corte costituzionale prima riportata.

Una specifica rilevanza all'interno di questo discorso assume la grande mole di decreti-legge approvati durante il Governo Monti che rinviavano a regolamenti o a decreti "non aventi natura regolamentare". A fronte di un grande rinvio a tali atti, solo il 27,3% delle norme di attuazione erano state adottate al termine della XVI legislatura. La restante parte di atti non attuati sono passati alla legislatura successiva, nella quale, almeno durante il primo anno la situazione generale delle attuazioni non ha ricevuto una cura adeguata²⁶⁸. A questo fenomeno si è cercato di rimediare con l'approvazione all'interno della legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. Legge Madia recante «deleghe al Governo in materia di

compone di due periodi, il primo dei quali si limita a dettare indirizzi al legislatore per la successiva riforma dell'imposta municipale propria, mentre il secondo, facendo sistema con l'articolo 1, comma 1, alinea, individua il termine entro il quale tale riforma deve essere realizzata, pena la riapplicazione della normativa a regime». Cfr. Appunti del COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *Parere sul disegno di legge recante "Conversione in legge del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo" reso il 16 febbraio 2012*, Roma, 2016, 2. Un testo molto simile è stato usato anche in altre circostanze.

²⁶⁶ In proposito v. R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, cit., 1-3; A. IANNUZZI, *Crisi economico-finanziaria e decreti-legge 'manifesto'. Sulla dubbia legittimità costituzionale delle numerose previsioni dichiarate salvifiche ed urgenti che differiscono i loro effetti al momento dell'adozione delle norme di attuazione*, cit., 105-138.

²⁶⁷ Il problema del grande rinvio a provvedimenti attuativi negli atti normativi del Governo Monti era stato evidenziato sia in sede di esame della capacità attuativa del Governo (v. il Monitoraggio sullo stato di attuazione del programma di governo disponibile in www.programmagoverno.gov.it/monitoraggio-dellattuazione-programma/monitoraggio-su-attuazione) sia in sede dottrinarie (G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., 29 ss.; G. PICCIRILLI, *Un protocollo per misurare l'attuazione delle leggi (e del programma di governo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2015, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it). In dottrina la compatibilità tra decreto-legge e fonti secondarie (a cui il primo rimanda) è stata ritenuta non sempre possibile. Cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 424.

²⁶⁸ In proposito v. la ricostruzione effettuata da A. IANNUZZI, *Crisi economico-finanziaria e decreti-legge 'manifesto'. Sulla dubbia legittimità costituzionale delle numerose previsioni dichiarate salvifiche ed urgenti che differiscono i loro effetti al momento dell'adozione delle norme di attuazione*, cit., 115 ss.

riorganizzazione delle amministrazioni pubblici») di una delega insolita (art. 21) rivolta ad approvare uno o più decreti legislativi per l'abrogazione o la modifica di disposizioni legislative, entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011 e fino alla data di entrata in vigore della stessa legge, «che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione», al dichiarato fine «di semplificare il sistema normativo e i procedimenti amministrativi e di dare maggiore impulso al processo di attuazione delle leggi»²⁶⁹.

Come è stato acutamente commentato, la chirurgica delimitazione del periodo temporale assunto dalla delega si riferisce a una stagione di governo particolarmente difficile, in cui «per fronteggiare la fase più acuta della crisi economico-finanziaria, si è fatto ricorso ad una produzione normativa, quasi esclusivamente di matrice governativa, affannosa e a volte caotica»²⁷⁰.

L'art. 21 della Legge Madia propone perciò l'abrogazione di quelle norme che nel periodo precedente erano rimaste prive di attuazione e pone all'attenzione un elemento nuovo che, malgrado non autorizzi a pensare a un'inversione di tendenza nell'uso della decretazione d'urgenza, fa emergere l'aspetto più deteriore del fenomeno nonché la volontà di rimediare agli errori commessi in passato²⁷¹.

Sotto il punto di vista assunto in questo volume, si pone il problema dell'efficacia di questa politica legislativa per l'effettiva soluzione dei problemi di inflazione normativa generati dall'approvazione di decreti-legge che non hanno un profilo attuativo immediato²⁷².

²⁶⁹ In proposito v. S. PANIZZA, *Alcune questioni sulla tecnica normativa, con particolare riferimento alle norme sulla semplificazione contenute nella legge delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, a cura di S. PANIZZA, Pisa University Press, Pisa, 2016, 76 ss.

²⁷⁰ «Un arco temporale di poco più di tre anni e mezzo in cui si è assistito all'avvicinarsi di ben tre esecutivi diversi, sostenuti da maggioranze politiche diverse ed eterogenee, che hanno mostrato di essere accomunati dalla fiducia nel decreto-legge come mezzo privilegiato per rispondere adeguatamente al morso della crisi, intendendo la pesante contingenza economica come condizione di per sé sufficiente ad integrare i presupposti costituzionali della straordinaria necessità e urgenza». Cfr. A. IANNUZZI, *Osservazioni sulla delega "taglia-inattuazione", per la modifica e l'abrogazione delle leggi che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella Legge Madia*, cit., 2.

²⁷¹ A. IANNUZZI, *Osservazioni sulla delega "taglia-inattuazione", per la modifica e l'abrogazione delle leggi che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella Legge Madia*, cit., 2-3.

²⁷² Diverso è il problema relativo al modo in cui la delega stessa è stata confezionata e poi al modo in cui è stata attuata (Su questo aspetto, oltre all'autore citato nella nota precedente v. anche A. RAZZA, *Il d.lgs. n. 10 del 2016: un "taglia-decreti" per un nuovo riordino normativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2016, Disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it). Il tema delle deleghe ricognitive è stato affrontato più volte dalla dottrina: v. in proposito G. DI COSIMO, *Deleghe e argomenti*, in *Le Regioni*, 1-2, 2005, 287 ss.; G. SERGES, *Riassetto normativo mediante delega legislativa e determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente*, in *Le Regioni*, 1, 2006, 83 ss. Quanto all'uso della delega come strumento per la semplificazione mediante abrogazione indefinita v. P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del cd "taglia-leggi"*, in *Federalismi.it*, 12, 2009.

Guardandolo dall'angolo prospettico della efficacia temporale delle norme, si comprende che in questo intervento del Governo si celano due atteggiamenti differenti: da un lato, la difficoltà nel realizzare efficaci politiche legislative per la semplificazione²⁷³ e, dall'altro, la considerazione che la decretazione d'urgenza (ma lo stesso vale proprio in questo caso anche per la delega) sia stata utilizzata in realtà per realizzare una sorta di “sperimentazione” normativa; leggi e decreti che entrano in vigore immediatamente ma sui quali ci si riserva di decidere in un secondo momento se attuarli o meno (tanto che si parla di un “secondo tempo delle leggi²⁷⁴”), lasciando tutta l'attività successiva in balia del circuito interno della burocrazia ministeriale²⁷⁵. In questo caso, dunque, si pone un problema relativo sia ai tempi di attuazione sia al rinvio alle fonti secondarie²⁷⁶.

11. IL RAPPORTO MAGGIORANZA-GOVERNO-OPPOSIZIONE E LA RIFORMA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

Dare un'immagine del rapporto tra le forze di maggioranza e le forze di opposizione nel periodo considerato in questo capitolo è un'impresa assai ardua; ancora di più lo è tentare di inserire in questa dinamica complessa la relazione tra Parlamento e Governo.

Già si è detto che dalla metà degli anni '70 diventa più evidente la necessità di coniugare la rappresentanza con la governabilità. Un tema che si farà sempre più pressante durante gli anni '80, ed esploderà con il passaggio del decennio²⁷⁷.

²⁷³ A. IANNUZZI, *Osservazioni sulla delega “taglia-inattuazione”, per la modifica e l'abrogazione delle leggi che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella Legge Madia*, cit., 13 parla a tal proposito di una “ossessione dell'efficienza” che affligge i Governi. Il tema delle semplificazioni e le difficoltà del legislatore sono affrontati di recente da M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, cit., 985 ss.

²⁷⁴ Lemma che assume un valore soprattutto politico-statistico nel dossier confezionato da Openpolis, *Il secondo tempo delle leggi. L'adozione dei provvedimenti attuativi dal 2011 a oggi*, Roma, 2017, 7 ss. che intende “misurare” le *performances* politiche dei Governi attraverso la capacità di attuare la legislazione.

²⁷⁵ In maniera molto interessante A. IANNUZZI, *Osservazioni sulla delega “taglia-inattuazione”, per la modifica e l'abrogazione delle leggi che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella Legge Madia*, cit., 6 ricorda il fenomeno delle “zone a burocrazia zero”. Uno degli interventi più promettenti delle riforme anticrisi, che non è mai passato dal piano della astratta previsione alla vita concreta.

²⁷⁶ In proposito mi pare molto efficace la ricognizione effettuata da V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, cit.

²⁷⁷ Tra gli altri si possono citare G. PASQUINO, *Crisi dei partiti e governabilità*, Il Mulino, Bologna, 1980; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori riuniti, Roma, 1991; L. ORNAGHI,

I riflessi di questa situazione sono quanto mai evidenti all'interno della legislazione e delle dinamiche parlamentari. La metafora che più di ogni altra ha prevalso nella letteratura giuridica e politologica per descrivere tali tendenze è quella che mette in contrapposizione la forza del Governo alla debolezza del Parlamento. Le fonti sono degli indicatori molto efficaci di queste dinamiche, perché mostrano i dati dello sbilanciamento di ruoli nella nostra forma di governo²⁷⁸.

Tuttavia, anche dopo il superamento della “democrazia bloccata” non si è verificata una transizione definitiva a un modello pienamente maggioritario²⁷⁹. L'esperienza degli ultimi cinque anni dimostra che questo movimento non si è solo arrestato ma ha subito un arretramento. Non è un caso che dopo la modifica della legge elettorale nel 2005 i Governi sostenuti da maggioranze formatesi prima delle elezioni hanno avuto una vita estremamente difficile. Nella legislatura attuale, poi, il livello di disgregazione politica e di difficile formazione di una maggioranza e di una opposizione è arrivata a livelli che si possono definire “di guardia”.

Giova andare a osservare cosa è accaduto invece sul piano dei regolamenti parlamentari e quanto questo piano ha influenzato la precarizzazione legislativa.

Le modifiche apportate al regolamento della Camera verso la fine degli anni '90 e, più limitatamente, a quello del Senato hanno indubbiamente contribuito a conferire maggiore rilievo alle esigenze della maggioranza e solo indirettamente al “Governo in Parlamento” attraverso la modifica delle norme sulla programmazione, i tempi e la efficacia della normazione²⁸⁰. Sono soprattutto

Atrofia di un'idea. Brevi note sull'«inattualità» odierna della rappresentanza politica, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 3 ss.; A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998; S. GAMBINO, *Rappresentanza e Governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Pol. dir.*, 2, 2008, 193 ss.; P.A. CAPO-
TOSTI, *La difficile governabilità italiana: dal governo di coalizione alle coalizioni di governo*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, 323 ss.

²⁷⁸ Tra i primi a soffermarsi sul tema sollevando una serie di interrogativi sul nesso tra i diversi attori della forma di governo A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, cit., 217 ss.

²⁷⁹ In proposito v. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, cit., 320.

²⁸⁰ La Camera ha modificato il proprio Regolamento per ben nove volte nei primi quattro anni della XIII legislatura, a fronte, complessivamente, delle diciotto modifiche intervenute in oltre venticinque anni e cioè nelle sei legislature successive alla introduzione del nuovo regolamento il 18 febbraio 1971. Al tema delle riforme dei regolamenti sono stati rivolti moltissimi contributi. Per una analisi generale v. AA.VV., *Tavola rotonda «Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari»*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno 9, Giappichelli, Torino, 1999, 13 s.; C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei deputati*, in *Rass. Parl.*, 1, 1999, 99 ss.; S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»*, in *Quad. cost.*, 1, 1998, 165 ss.; L. STROPIANA, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in *Quad. cost.*, 1, 2000, 101 ss. Sulle novità in materia di procedimento legislativo e in materia di procedimento di conversione v. A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regola-*

to le norme sulla programmazione e i tempi che hanno costituito l'asse portante delle riforme del regolamento della Camera. Il contingentamento dei tempi è divenuto regola di applicazione generalizzata e automatica, estendendosi il suo utilizzo a tutti gli argomenti iscritti in calendario, ferme le attenuazioni previste in relazione ad alcune tipologie di atti²⁸¹. Se si guarda soprattutto al rendimento di queste riforme per il procedimento legislativo non si può fare altro che dare un giudizio negativo. La riforma della disciplina regolamentare del procedimento legislativo, soprattutto alla Camera, ha investito in modo rilevante la disciplina delle attività che precedono la fase dell'esame dei progetti di legge in assemblea e ha inteso valorizzare il ruolo delle Commissioni permanenti come sede principale di elaborazione dei testi legislativi attraverso il confronto tra maggioranza ed opposizioni parlamentari²⁸².

Uno degli interventi di maggiore peso contenuti nella riforma del regolamento della Camera ha riguardato la decretazione d'urgenza. La riforma precedente aveva previsto una fase di controllo parlamentare sull'esistenza dei requisiti costituzionali dell'art. 77 affidato alla Commissione affari costituzionali e all'Aula. Una procedura che non ha funzionato come immaginato e che, anzi, ha accentuato a dismisura i problemi della decretazione d'urgenza²⁸³.

mento della Camera dei deputati?, in *Quad. cost.*, 3, 1998, 449 ss.; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 111 ss.; G.M. SALERNO, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del Regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, in *Il Filangieri – Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2008, 97 ss. Per quanto riguarda il Regolamento del Senato v. V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia, Annali*, XVII, Einaudi, Torino, 2001, 613; P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, cit., 583 ss.

²⁸¹ In proposito v. A. MANUNTA, *Evoluzione dell'istituto del contingentamento dei tempi nel regolamento della Camera dei Deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 1998, 195 ss.; F. CASTALDI, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei Deputati*, in *Rass. parl.*, 4, 2006, 411 ss.; N. LUPO, *Il potente strumento del "contingentamento dei tempi" e i suoi effetti sulle dinamiche del Parlamento italiano* in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012, 605 ss. e V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, cit., 375-377 con riguardo soprattutto alla prospettiva della opposizione.

²⁸² Sul ruolo delle Commissioni v. N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una «rivitalizzazione»*, cit., 39; M. MIDIRI, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2007, 1035 ss.

²⁸³ A questo scopo la riforma del 1997 compie tre scelte: in primo luogo, sostituisce l'art. 96-bis, dedicato alla procedura d'esame dei disegni di conversione dei decreti-legge. in secondo luogo, introduce l'art. 16-bis, che prevede la costituzione del Comitato per la legislazione, organismo cui si attribuisce un potere consultivo sui disegni di legge di conversione (sul tema si tornerà più avanti); infine, pone una norma esplicita in materia di decreti-legge in sede di programmazione dei lavori parlamentari, attraverso la modifica dell'art. 24 del regolamento. Su questi aspetti v. A. SIMONCINI, *Le funzioni*

Sebbene fosse stata motivata dalla esigenza di rivedere i meccanismi parlamentari e di restituire ad essi quella efficienza perduta, la riforma dei regolamenti non ha saputo valorizzare abbastanza il ruolo del Governo in Parlamento e inescare una velocizzazione delle procedure legislative²⁸⁴. A conti fatti, e dopo alcuni anni da quelle riforme, il Governo è riuscito a recuperare il proprio divario sulla determinazione dell'indirizzo politico attraverso delle forzature del rapporto fiduciario con il Parlamento: un uso massiccio delle proprie fonti primarie, una forzatura palese di alcune regole parlamentari (le questioni di fiducia e i maxi-emendamenti²⁸⁵) e una tendenza a contrarre le decisioni più importanti all'interno del periodo in cui si perfeziona la manovra finanziaria (la legge di bilancio e il decreto *milleproroghe*). Tutti e tre fattori, come si può comprendere nei quali il nodo essenziale diventa quello dei tempi della decisione²⁸⁶.

Quel ruolo che in altri paesi è garantito dalle normali dinamiche parlamentari in Italia si è realizzato attraverso un insieme di forzature del rapporto maggioranza-Governo²⁸⁷. È rimasto in ombra, invece, il ruolo dell'opposizione che è

del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale, cit., 127 ss. Sugli aspetti legati alla istituzione di questo organo v. in particolare: F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei Deputati*, in *Dir. pubbl.*, 2, 1998, 511 ss.; F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1998, 705 ss.; P. PICIACCHIA, *Il Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi*, in *Il Politico*, 2000, 29 ss.; C. CIUFFETTI, *L'attività svolta e gli indirizzi espressi dal Comitato per la legislazione a oltre due anni dall'introduzione nel Regolamento della Camera dei Deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. 1, 2001, 3 ss.; N. LUPO, *Il Comitato per la legislazione tra le norme e la prassi*, Relazione al seminario "Diritto costituzionale vivente" tenuto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Macerata il 27 aprile 2001 (corsi di Diritto costituzionale – prof. Simoncini e Di Cosimo), 2001; L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Giappichelli, Torino, 2003; C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei deputati*, cit., 112 ss.

²⁸⁴ A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 165 ss.

²⁸⁵ Sulla dubbia legittimità costituzionale di questo fenomeno così distortivo per la tenuta delle normali procedure parlamentari v. F. CUOCOLO, *I "maxi-emendamenti" tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 6, 2004, 4753 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di N. LUPO, E. GIANFRANCESCO, LUP, Roma, 2007; P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distortiva di difficile contrasto*, cit., 14 ss.

²⁸⁶ Molto utili a questo proposito le osservazioni di V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. LUPO, Cedam, Padova, 2010, 41 ss., il quale mostra come dietro le forzature menzionate vi sia un problema circa i tempi dei procedimenti legislativi.

²⁸⁷ Sulla valorizzazione del ruolo del Governo e sulla concezione dell'indirizzo politico che si autodefinisce programmatica dopo la svolta del 1993 si v. *funditus* M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, cit., 71. Sul tema in generale v. V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, a cura di S. FAB-

stato schiacciato dalla disciplina regolamentare dei gruppi e dal ricorso alle deroghe alle normali dinamiche parlamentari²⁸⁸.

Il confronto con quanto analizzato nei capitoli precedenti consente a questo punto di mettere un punto sulle trasformazioni del rapporto maggioranza-Governo-opposizione negli ultimi venti anni.

Descrivendo il ruolo e le caratteristiche del nostro Parlamento la dottrina politologica ha affermato che da un punto di vista endo-organizzativo il Parlamento italiano sia configurato come un'arena «altamente specializzata (grazie al sistema delle Commissioni permanenti); fortemente decentralizzata (a causa della divisione del lavoro per Commissioni, ma anche per la presenza di diversi ruoli formali che hanno attribuzioni loro proprie, quali non solo quella del singolo parlamentare ma anche dei presidenti di gruppo, dei presidenti di Commissione, ecc.); piuttosto indipendente dal Governo nel decidere la propria agenda dei lavori; in cui i singoli parlamentari e i gruppi hanno ampia libertà di azione (a differenza degli altri paesi, infatti, la presentazione dei disegni di legge è un attributo dei singoli parlamentari e le soglie per la costituzione dei gruppi sono relativamente basse); dotata di molti strumenti procedurali per controllare il governo e per svolgere un ruolo essenziale nel processo legislativo²⁸⁹».

Questa descrizione è ancora vera nella sua intelaiatura essenziale. Tuttavia, il passaggio del maggioritario nel 1993 e poi gli aggiustamenti dei regolamenti parlamentari hanno messo in crisi questa immagine di un Parlamento che opera come un “trasformatore” più che una mera “arena”. Negli ultimi anni, in concomitanza con l'inasprirsi delle divisioni – anche ideologiche – tra maggioranza e opposizione, le assemblee parlamentari hanno assunto la veste di “arene” nelle quali maggioranza e opposizione cercano sempre più visibilità e rilevanza politica piuttosto che potere decisionale²⁹⁰. È in questo senso che tutte le modalità con le quali il Governo forza i tempi e le procedure in generale sembrano quasi indotte, e già non sopportate, dagli stessi parlamentari (non solo di maggioranza). Un tema molto ampio di cui si vede tra l'altro una eco nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari delle ultime legislature²⁹¹.

BRINI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *Il Filangieri – Quaderno 2010*, Jovene, Napoli, 2011, 7 ss.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, a cura di S. FABBRINI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, Jovene, Napoli, 2011, 81 ss.

²⁸⁸ In proposito v. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, cit., 332 ss. e G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e il ruolo dell'opposizione*, in *Come chiudere la transizione*, a cura di S. CECCANTI, S. VASSALLO, Il Mulino, Bologna, 2004, 306 ss.

²⁸⁹ G. CAPANO, *Il parlamento della transizione tra cambiamenti e persistenze*, cit., 54.

²⁹⁰ Su questo aspetto v. soprattutto gli studi di C. DE MICHELI, *Parlamento e Governo nel processo legislativo della transizione italiana: conflitto o consociazione?*, cit., 146; C. DE MICHELI, *Capacità decisionale e utilizzo delle procedure legislative nel parlamento italiano (1948-2013)*, in *Quest. giust.*, 2, 2016, 301 ss.

²⁹¹ Sul punto v. lo speciale della rivista *Osservatoriosulefonti.it* su *Le proposte di riforma dei rego-*

12. I TENTATIVI DI RAZIONALIZZAZIONE RECENTI

Il paragrafo dedicato ai tentativi di razionalizzazione del sistema delle fonti realizzati o tentati negli anni '70 e '80 era terminato con un esame delle novità contenute nella legge n. 400/1988. Avevamo notato come quella legge introducesse norme che integravano o esplicavano la disciplina costituzionale allo scopo di correggere le distorsioni che si erano verificate soprattutto nell'uso dei decreti-legge²⁹². Il legislatore del 1988 si preoccupava di riaffermare la preminenza del legislativo sull'esecutivo e introduceva una vasta operazione di delegificazione al fine di liberare la legge dalla china nella quale era finita dopo anni di micro-legislazione e di interventi settoriali²⁹³.

Questa parte del lavoro si riaggancia all'esame compiuto e alle considerazioni svolte, ma con un bagaglio di norme e di prassi analizzate che dimostra il notevole allontanamento dalle aspirazioni espresse in quelle leggi e documenti rispetto alla realtà. A questo proposito analizzeremo i tentativi compiuti in questi anni sul fronte della razionalizzazione della legislazione guardando a due fenomeni: il primo è la creazione di organismi o latamente istituzioni che si occupano della qualità della normazione; il secondo fenomeno è quello che si usa etichettare sotto il nome di "politiche per la semplificazione".

A. *Le istituzioni dedicate alla "qualità" della normazione*

Negli ultimi venti anni sono stati costituiti molti organismi aventi come scopo quello di prendersi cura della semplificazione e la qualità della normazione. Primo fra tutti il più volte citato *Comitato per la legislazione* costituito alla Camera con la modifica regolamentare del 1997 (art. 16-*bis*)²⁹⁴. Il Comitato per la legislazione è fra tutti forse l'organo più innovativo e prezioso della stagione italiana della qualità della normazione. Negli ultimi anni sono venuti da quella sede alcuni tra i più importanti rilievi circa i problemi che riguarda-

lamenti parlamentari durante la XVI legislatura curato da E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (con la collaborazione di F. FLORÀ) e poi gli aggiornamenti della rubrica «Interna corporis degli organi costituzionali» della medesima rivista.

²⁹² G. RIZZONI, *La verifica parlamentare dei presupposti per l'emanazione dei decreti-legge: appunti per un bilancio*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3, 1993.

²⁹³ Sulla esperienza scaturita dalla difficile attuazione dell'art. 17, c. 2, legge n. 400/1988, v. G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit.

²⁹⁴ Oltre alle informazioni prima date occorre ricordare che il *Comitato* si sostituisce al c.d. Servizio di drafting costituito in seno alla Camere tra il 1989 e il 1991. Questa istituzione non ha un corrispondente al Senato, dove nel 2001 è stato costituito però un *Servizio per la qualità degli atti normativi*.

no la legislazione prodotta nel nostro ordinamento²⁹⁵. Ed è sempre in quella sede che si è avviato un intenso dibattito non solo scientifico ma anche pratico sulla necessità di un cambiamento di stile nella legislazione. Il Comitato, inoltre, produce un numero copioso di dati dai quali si apprende quale è lo stato reale della legislazione in Italia²⁹⁶.

Sul piano delle competenze, il Comitato esprime pareri (senza necessità di attivazione da parte di altri organi²⁹⁷) sia sui disegni di legge di conversione (al fine di valutarne la omogeneità, la specificità e i limiti di contenuto previsti dall’art. 15, legge n. 400/1988) sia sui disegni di legge contenenti deleghe legislative o norme di delegificazione.

Meritano, inoltre, una menzione il *Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi* (d.lgs. n. 303/1999)²⁹⁸, che sostituisce il già citato Ufficio centrale per il coordinamento dell’iniziativa legislativa e dell’attività normativa del Governo, il *Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure* (art. 3, legge n. 50/1999) che verrà più tardi sostituito dall’*Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e procedure* (legge n. 137/2002 e successivo d.p.c.m.), il *Comitato interministeriale per l’indirizzo e la guida strategi-*

²⁹⁵ Si vedano a questo proposito i numerosi lavori dedicati all’esame della “giurisprudenza” del Comitato. Tra cui N. MACCABIANI, *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei Deputati: la prassi del Comitato per la legislazione*, Promodis Italia, Brescia, 2001; S. DI FILIPPO, *L’attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, a cura di G. RECCHIA, R. DICKMANN, Cedam, Padova, 2002; A. RAFFAELLI, *I pareri del Comitato per la legislazione sui decreti legge*, in *Il Parlamento “consulente”: dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, a cura di E. ROSSI, Jovene, Napoli, 2002; L. LORELLO, *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in *L’emergenza infinita. La decretazione d’urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Eum, Macerata, 2006; L. LORELLO, *Il Comitato per la legislazione e l’effettività del suo ruolo*, in *Osservatorio sulle fonti 2007: la qualità della regolazione*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2009; S. SPADA, *La qualità della normazione secondo la “giurisprudenza” del Comitato per la legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2010, disponibile on-line all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it; T. DE PASQUALE, *La giurisprudenza consultiva del Comitato per la legislazione sulla delegificazione: tra modello generale e prassi*, ivi A.A. GENNA, *Il Comitato per la legislazione e le anomalie nel sistema delle fonti del diritto: un tentativo di ricostruzione sui decreti governativi e ministeriali “di natura non regolamentare”*, ivi; L. LORELLO, *La giurisprudenza del Comitato per la legislazione in materia di delegificazione e di potere regolamentare del Governo: il rilievo “esterno” delle sue determinazioni*, ivi.

²⁹⁶ Sul punto sono interessanti gli Appunti e le Relazioni periodiche del Comitato disponibili per ogni legislatura a partire soprattutto dalla XVI legislatura (www.camera.it). Si v. a tal proposito L. DUILIO, *L’esperienza del Comitato per la legislazione e la cooperazione tra le assemblee legislative*, in *Il linguaggio e la qualità delle leggi*, a cura di R. LIBERTINI, Cleup, Padova, 2011, 27 ss.

²⁹⁷ Art. 16-bis, c. 6-bis, regolamento Camera così come modificato nel 1999.

²⁹⁸ Sul punto v. M.P.C. TRIPALDI, *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 2000, 109 ss.; O. BEI, *Le strutture ausiliarie dei poteri normativi nello svolgimento dei metodi della legislazione*, in *Rass. parl.*, 3, 2001, 733 ss.

ca delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione e l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione (ambedue istituiti con due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri in data 12 settembre 2006²⁹⁹, sulla base dell'art. 1, d.l. 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80).

B. Le politiche per la semplificazione normativa

Le politiche per la semplificazione e in generale di riordino normativo sono al centro delle linee strategiche dei Governi che si sono succeduti in Italia nelle ultime legislature³⁰⁰. Già si è accennato a questo tema nel paragrafo in cui si è parlato delle disposizioni ad attuazione differita e dei problemi dell'attuazione. Adesso si entrerà nel vivo dell'esame dell'esperienza maturata vedendo come le istituzioni e le misure sulla semplificazione sperimentate durante il periodo che va dal 1996 a oggi hanno mostrato quali siano i principali mali della nostra legislazione, e dopo aver chiarito in che termini l'oscurità e la frammentarietà della legislazione ha un effetto diretto sulle attività che svolgono i cittadini e le imprese³⁰¹.

Dopo alcune timidezze³⁰², negli ultimi anni è stato sempre più evidente che il termine semplificazione deve essere declinato al plurale, comprendendo almeno due distinti, ma correlati, concetti: da un lato, la semplificazione normativa e, dall'altro, la semplificazione amministrativa³⁰³.

Le due facce della semplificazione hanno come scopo principale quello di agevolare la comprensione degli obblighi di comportamento a carico dei consociati, vista la crescente difficoltà a individuare regole giuridiche chiare e sicure in un contesto sociale dai contorni incerti e con così ampie trasformazioni³⁰⁴.

²⁹⁹ L'Unità per la semplificazione è stata disciplinata dal d.p.c.m. 12 giugno 2013.

³⁰⁰ Interventi che sono strettamente legati agli strumenti e alle tecniche legislative: da ultimo sul punto v. la ricostruzione di F. PACINI, *Gli strumenti di riordino normativo, fra tecnica e politica*, in *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, a cura di S. PANIZZA, Pisa University Press, Pisa, 2016, 9 ss.

³⁰¹ In proposito v. le ricostruzioni di: B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, cit., 101 ss.; P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, in *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, a cura di M. CAVINO, L. CONTE, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 3 ss.

³⁰² Il nesso tra le molte facce della semplificazione è stato acutamente anticipato da M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, cit., 391.

³⁰³ In proposito v. A. NATALINI, *La semplificazioni amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2002, 37 ss.; A. CELOTTO, C. MEOLI, *Semplificazione normativa (dir. pubbl.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento III, Utet, Torino, 2008, 808; A. SIMONCINI, *Introduzione. La semplificazione per la riforma dell'amministrazione pubblica*, cit., 3 s.

³⁰⁴ Mentre nel caso della semplificazione amministrativa lo scopo ultimo è quello di accelerare e

La moltiplicazione dei significati della semplificazione ha avuto come esito quello di renderla un *trend* di “politica legislativa” che mira a porre rimedio non solo all’eccessivo ammontare della normativa esistente, ma contestualmente anche a quello qualitativo della tendenza alla “contraddittorietà, oscurità e farraginosità” delle regole, oltre che alla difficoltà di individuazione delle stesse in modo esaustivo, quale che sia il settore disciplinare indagato³⁰⁵.

Da questa tendenza si ricava che la semplificazione oggi persegue una pluralità di obiettivi che assumono una veste particolare rispetto al tempo delle decisioni: se, da un lato, il presupposto della semplificazione è il dato quantitativo della patologia del sistema delle leggi (e delle norme secondarie) a causa delle sue eccessive dimensioni in un dato momento storico, dall’altro, «gli strumenti utilizzati e le azioni messe in campo per circoscrivere ed eliminare tale patologia vengono spalmati in un lasso di tempo più o meno lungo, ma comunque indispensabile per dare effettività alle operazioni di semplificazione³⁰⁶». La caratteristica appena descritta accomuna semplificazione normativa e amministrativa. Ambedue costituiscono un “percorso progressivo” che richiede una pluralità di azioni nel tempo³⁰⁷.

L’esigenza di semplificazione ha assunto particolare rilievo in riferimento alla pubblica amministrazione e al “peso” che essa rappresenta per l’attività economica³⁰⁸. È per questo che dal piano normativo si scende sempre più spesso a indagare la complessità della macchina amministrativa e l’insieme degli adempimenti burocratici che le imprese sopportano per l’esercizio delle loro attività³⁰⁹.

rendere più semplice l’adempimento degli oneri burocratici connessi ad una determinata attività, nel caso della semplificazione normativa lo scopo ultimo è garantire la certezza del diritto, senza la quale il brocardo *ignorantia legis non excusat* diventa, più che un principio di giustizia, un principio di ingiustizia. Tanto la celerità e la facilità di svolgimento delle pratiche amministrative quanto la certezza dei rapporti giuridici sono parimenti essenziali perché i cittadini e le imprese possano occuparsi dei loro affari, consentendo loro sia di programmare le strategie di mercato sia di spendere il tempo dietro i loro scopi commerciali e non dietro gli adempimenti burocratici e legislativi. In proposito v. S. SILEONI, E. LONGO, *Una sintesi dei modelli internazionali di better regulation e la loro traduzione in Italia*, in *La semplificazione in Toscana. La legge n. 40 del 2009*, a cura di A. SIMONCINI, Firenze University Press, Firenze, 2011, 81 ss.

³⁰⁵ G. SORRENTI, *L’incerto sovrapporsi di “smaltimento” e “riassetto” nell’ultima stagione della semplificazione legislativa*, in *Nuove autonomie*, 3-4, 2008, 363.

³⁰⁶ Cfr. M. LUNARDELLI, *Decreti-legge e semplificazione normativa. Una rivalutazione della riduzione dello stock normativo mediante decreto-legge, alla luce di un recente decreto legislativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, disponibile on-line all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 2.

³⁰⁷ Cfr. G. DELLA CANANEA, G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi: proposte e realizzazioni*, Quaderni del Dipartimento per la funzione pubblica, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993.

³⁰⁸ In proposito v. il volume curato da F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI (a cura di), *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, Il Mulino, Bologna, 2005.

³⁰⁹ Sul punto v. M. DUGATO, *La riduzione della sfera pubblica*, in *Dir. amm.*, 1, 2002, 169 ss.; T.

Per questo negli ultimi venti anni è cresciuta molto la consapevolezza della dimensione dei c.d. oneri amministrativi a carico delle imprese generati dalla legislazione oscura³¹⁰.

Bisogna ricordare che questo percorso non viene dal nulla³¹¹. È stato soprattutto sotto la spinta di alcuni documenti dell'Unione europea³¹² e dell'OCSE³¹³

BONETTI, *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2008, 173 ss.; F. DAL CANTO, *La qualità della normazione con particolare riguardo alla prospettiva del Parlamento*, in *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, a cura di S. PANIZZA, Pisa University Press, Pisa, 2016.

³¹⁰ A. SIMONCINI, *Introduzione. La semplificazione per la riforma dell'amministrazione pubblica*, cit.

³¹¹ P. GRAVANO, L. TIVELLI, *La crisi della legge: semplificare e deregolamentare*, in *Nuova antologia*, 2007, 1003.

³¹² Le fondamenta sono state poste dai Consigli europei di Lisbona del 2000, dal Rapporto Mandelkern, presentato al Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001, dal Libro bianco sulla governance della Commissione, sino al varo da parte della Commissione di un vero e proprio Piano d'azione e alla conclusione nel 2003 di un Accordo interistituzionale tra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo che ha definito per la prima volta impegni e obiettivi comuni in materia di miglioramento della qualità della regolazione. Tra i più importanti documenti successivi v. European Commission *Action Plan for Better Regulation*, 5 June 2002, COM(2002)278, 2002, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=celex:52002DC0278>; European Commission, *Better Regulation for Better Results: An EU Agenda*, COM(2015) 215 final, 19.5.2015, 2015, ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf; Commission Staff Working Document *Better Regulation Guidelines*, 19.5.2015, SWD(2015) 111 final 2015, ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf V. sul punto M. HADJIISKY, *Better Regulation between European Coordination and Triangular Relationships: The European Union, the OECD and the Member States*, in *Revue française d'administration publique*, 2, 2016, 561 ss.; S. TOMBS, *Making better regulation, making regulation better?*, in *Policy Studies*, 4, 2016, 332 ss.; M. DAWSON, *Better regulation and the future of EU regulatory law and politics*, in *CML Rev.*, 5, 2016, 1209 ss.; S. PELLIZZARI, *Make it better and simpler: Semplificazione amministrativa e principio di semplicità dell'azione dei pubblici poteri nell'ambito dell'ordinamento nell'Unione Europea*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2012, 265 ss.; H. XANTHAKI, *European Union Legislative Quality After the Lisbon Treaty: The Challenges of Smart Regulation*, in *Statute L Rev*, 1, 2013, 66 ss. Per la giurisprudenza della Corte di giustizia si v. A. CARDONE, *La qualità della formazione nel diritto comunitario*, in *Osservatorio sulle fonti. La qualità della regolazione*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2008.

³¹³ V. tra i più recenti OECD, *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*, OECD Publishing, Parigi, 2003, <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/2790042.pdf>; OECD, *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, OECD Publishing, Paris, 2015, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95). Per un'analisi di questi documenti v.: R. BALDWIN, *Is better regulation smarter regulation?*, in *Publ. Law*, 2005; N. MALYSHEV, *Regulatory policy: OECD experience and evidence*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2, 2006, 274 ss.; M. FILIPPI, *Le raccomandazioni dell'OCSE in tema di qualità della regolazione*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2005, 247 ss.; M. PICCHI, *La qualità della normazione in Italia secondo l'OCSE*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012, Disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.

a veicolare la convinzione che la qualità della regolazione (intesa come *better o smart regulation*³¹⁴) fosse uno dei fattori chiave a livello statale per l'efficienza del settore pubblico e correlativamente per la competitività economica e la capacità di attrarre investimenti³¹⁵.

Gli strumenti adoperati per realizzare le politiche di semplificazione normativa sono stati molteplici e tutt'ora in evoluzione.

Già le delegificazioni dell'inizio degli anni '90 e le leggi annuali di semplificazione³¹⁶ avevano imboccato la strada della semplificazione di singoli settori o procedimenti amministrativi³¹⁷. Tuttavia, anche le delegificazioni più che

³¹⁴ I due termini sono il secondo l'evoluzione del primo. Entrambi si riferiscono al c.d. movimento della “*better regulation*” emerso all'interno degli studi sulle politiche pubbliche e sulla regolazione del mercato condotti nel Regno Unito tra la fine degli anni novanta e l'inizio degli anni duemila. In proposito v. T. DAINITH, A.C. PAGE, *The Executive in the Constitution: Structure, Autonomy, and Internal Control*, Oxford University Press, Oxford, 1999; R. BALDWIN, M. CAVE, M. LODGE, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, II ed., Oxford University Press, Oxford, 2012. L'esperienza britannica sulla semplificazione viene ricostruita da E. ALBANESI, *I meccanismi di semplificazione normativa nel Regno Unito*, cit., 495 ss.

³¹⁵ Sul punto v. B.G. PETERS, «Governance» e democrazia: un dibattito, in *Riv. it. sc. pol.*, 3, 2008, 443 ss.; N. RANGONE, *Qualità delle regole e regole di qualità*, in *La qualità delle regole*, a cura di M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, Il Mulino, Bologna, 2011, 11 ss.

³¹⁶ La prima legge di semplificazione è la legge n. 50/1999 («Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998»). Fin da subito è stata inaugurata una prassi che ha accomunato tutte le successive leggi di semplificazione: la legge “figlia” si trova infatti a modificare la stessa legge «madre» che ne ha previsto l'adozione (su questi interventi v. A. CELOTTO, C. MEOLI, *Semplificazione normativa (dir. pubbl.)*, cit.; F. PACINI, *Gli strumenti di riordino normativo, fra tecnica e politica*, cit., 15 ss.). Sui profili di discontinuità tra l'esperienza precedente e quella che si apre con le leggi annuali di semplificazione v. M. DE GIORGI, G. SAVINI, *La legge annuale di semplificazione: il nuovo modello di codificazione*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 22, 2003, 2451 ss.

³¹⁷ In materia di delegificazione in generale v. tra l'ampia letteratura: F. MODUGNO, *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione*, in *Studi in onore di Manlio Marriotti Di Celso*, I, Cedam, Padova, 1995, 175 ss.; G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, cit.; A. PIZZORUSSO, *Delegificazione*, in *Enc. dir.*, agg. III, Milano, 1999; G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, cit.; A.A. CERVATI, *Delegificazione*, in *Enc. giur.*, X, Treccani, Roma, 1997; V. COCOZZA, *La delegificazione: modello legislativo, attuazione*, Jovene, Napoli, 1998; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, cit.; F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in *Amministrazione e legalità: fonti normative e ordinamenti*, a cura di C. PINELLI, Giuffrè, Milano, 2000, 3 ss.; M. CUNIBERTI, *La delegificazione*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale (atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000)*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001; S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Cedam, Padova, 2001; G. DI COSIMO, *Delegificazione e tutela giurisdizionale*, in *Quad. cost.*, 2, 2002, 241 ss.; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit.; A. RUGGERI, *A proposito di deleghe, delegificazioni (ed altro) e dei possibili rimedi volti a porre ordine nel sistema delle fonti*, cit.; A. IANNUZZI, *La delegificazione statale e regionale*, in *La funzione legislativa, oggi: atti del*

un processo di riforma, si sono rivelati una “moda”, come alcuni hanno rilevato, visto che nonostante negli anni '90 si sia delegificato molto, questo procedimento si è rivelato non solo scarsamente funzionale³¹⁸ ma anche poco corretto sul piano delle fonti³¹⁹.

La reazione a questo fallimento ha prodotto un effetto “boomerang” e così essendo partiti con l'obiettivo di spostare l'accento dalle fonti primarie (leggi, decreti-legge e decreti legislativi) alle fonti secondarie (regolamenti del governo) ci si è accorti che era più opportuno tornare a concentrare l'attenzione sulle fonti legislative con l'obiettivo di riordinare e razionalizzare questa normativa³²⁰.

Si è aperta così la stagione della “testunificazione”³²¹, della codificazione di settore e dell'abrogazione espressa³²², ovvero sia della approvazione di “testi unici” in cui riorganizzare le fonti primarie per settori (si pensi ai beni culturali,

convegno tenutosi presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Camerino, 25-26 maggio 2006, a cura di M. RUOTOLO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, 175 ss. Sullo specifico rapporto tra delegificazioni e semplificazione normativa v.: G. DEMURO, *La delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1999. Sul tema specifico delle leggi annuali v. N. LUPO, G. TARLI BARBIERI, *Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2008.

³¹⁸ Molti autori sottolineano quanto il carico regolatorio prodotto dalle riforme non sia diminuito ma anzi aumentato. In proposito v. N. LUPO, *Dai testi unici “misti” ai codici: un nuovo strumento per le politiche di semplificazione. Commento alla legge n. 229 del 2003*, in *Studium iuris*, 2, 2004, 157 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, cit., 209 ss.; G. ARCONZO, *I regolamenti governativi nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa del periodo 2001-2011: un bilancio*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011, 67 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare nel caos senza fine della produzione normativa in Italia (alcune considerazioni a margine delle relazioni di Albanesi ed Arconzo)*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011, 489 ss.

³¹⁹ Da ultimo si veda l'ampia ricostruzione compiuta da G. MOBILIO, *Le delegificazioni autorizzate mediante decretazione d'urgenza quale fenomeno foriero di rilevanti spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2011, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 4 ss.

³²⁰ Il tema è colto in maniera plastica da N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (Legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. parl.*, 1, 2006, 277 ss. il quale fa notare che al processo di delegificazione ha fatto seguito anche quello in alcuni casi della “rilegificazione”.

³²¹ In proposito v. M. MALO, *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Giappichelli, Torino, 2004; F. SORRENTINO, *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in *Dir. amm.*, 2, 2005, 261 ss.; A. PAJNO, *Una codificazione per frammenti*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2005, 153 ss.

³²² Codificazione, delegificazione e abrogazione espressa sono tecniche particolarmente monitorate fin dal 1998 nei *Rapporti annuali sulla legislazione*. Su tali aspetti v. M. CARLI, *Come garantire il rispetto delle regole sulla “buona” qualità delle leggi dello Stato*, in *Osservatorio sulle fonti. La qualità della regolazione*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2008.

alla disciplina bancaria, agli enti locali, alla sicurezza sul lavoro, all’edilizia) giungendo anche ad ipotizzare la categoria “ibrida” dei testi unici di natura *mista* (ovvero composti in parte di norme primarie e in parte di norme secondarie)³²³.

Infine, la stagione del c.d. “taglio delle leggi”³²⁴: un rimedio drastico all’eccessivo numero di leggi in vigore realizzato attraverso l’abrogazione implicita e generalizzata di tutte le leggi anteriori al 1970 (salvo quelle che il legislatore decideva espressamente di fare salve e quelle ricomprese in alcune generiche categorie³²⁵). Questa stagione si è chiusa, poi, con il decreto-legge n. 200/2008 (convertito in legge n. 9/2009), che ha invertito il meccanismo della “ghigliottina” provvedendo a elencare le leggi abrogate, anziché quelle “salvate”³²⁶. La diversità rispetto ai provvedimenti precedenti è notevole: si è operato non un riordino e una articolata semplificazione, ma sono state “cancellate” (ovvero abrogate e, in molti casi riabrogate perché già prive di efficacia) dall’ordinamento una serie di fonti primarie per le quali è accertata la cessazione dell’efficacia³²⁷. Sull’intera vicenda è poi intervenuta la Corte costituzionale con un’importante pronuncia³²⁸.

³²³ Sulla non facile decifrazione di questa distinzione v. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti nel testo unico dell’edilizia*, in *Riv. giur. edil.*, 1, 2002, 3 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *Fasi, contenuti, fini della semplificazione normativa*, in *Rass. parl.*, 1, 2009, 229 ss.

³²⁴ Il meccanismo del “taglialeggi” è stato previsto per primo dalla legge n. 246/2005 (legge di semplificazione per il 2005). L’indirizzo che si esprime è chiaramente orientato ad aggredire l’eccesso di legislazione di cui si ritiene affetto il nostro ordinamento.

³²⁵ Per una descrizione del modo in cui si è proceduto con questo intervento iniziale v. N. LUPO, *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (Legge di semplificazione 2005)*, cit., 284 ss.; L. CARBONE, *L’esperienza “taglialeggi” a metà del suo cammino*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2008, 573 ss.; P. CARNEVALE, *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del cd “taglia-leggi”*, cit.

³²⁶ L’intero percorso seguito è ben evidenziato da M. CECCHETTI, *Il taglio delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d’urgenza, clausole ghigliottina e abrogazioni espresse*, in *Studi sulle fonti del diritto*, a cura di S. PAJNO, G. VERDE, Giuffrè, Milano, 2010, 95 ss. In generale sugli sviluppi del taglia-leggi v. M. LUNARDELLI, *Decreti-legge e semplificazione normativa. Una rivalutazione della riduzione dello stock normativo mediante decreto-legge, alla luce di un recente decreto legislativo*, cit.; E. ALBANESI, *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell’eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, cit.; G. PICCIRILLI, *Oggetto, termine, principi e criteri direttivi nelle deleghe del processo “taglia-leggi”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2011, Disponibile on-line all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it; i saggi in N. LUPO (a cura di), *Taglialeggi e normattiva: tra luci e ombre*, Cedam, Padova, 2012.

³²⁷ Su questi aspetti vedi: G. VESPERINI, *Il governo della semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2007, 263 ss. e l’ampio volume dedicato sul tema di N. LUPO, *Taglialeggi e normattiva: tra luci e ombre*, cit., *passim*.

³²⁸ Si tratta della Corte cost., sent. n. 5/2014. In dottrina si v. i commenti di P. CARNEVALE, *Ridurre le leggi non significa ridurre la Costituzione*, in *Giur. cost.*, 4, 2014 e G. PICCIRILLI, *È incostituzionale la (plurima) abrogazione del divieto di associazioni di carattere militare. La Corte costituzionale opportunamente presidia il corretto equilibrio tra riserva di legge in materia penale e legislazione delegata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2014, Disponibile on-line all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it nonché il saggio di A. ALBERTI, *La semplificazione normativa al vaglio della Corte costituzionale: recenti problemi di ordine sostanziale e processuale*, in *Federalismi.it*, 9, 2013.

Ma quello che più rileva ai nostri fini è ancora una volta l'immensa incertezza e precarietà generata da questi fenomeni, i cui effetti per la riduzione dello *stock* di normazione in vigore e per la maggiore chiarezza del sistema normativo nel suo complesso sono stati minimi³²⁹.

Dal livello sovranazionale, poi, sono venuti *input* soprattutto per l'introduzione di strumenti di analisi dell'impatto della regolazione e di verifica della fattibilità pratica delle leggi³³⁰. Ne sono un esempio l'AIR (analisi di impatto della regolamentazione), l'ATN (analisi tecnico-normativa), la VIR (valutazione di impatto della regolazione)³³¹ oltre che i piani di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione approvati dal Governo³³².

C. La semplificazione amministrativa

In modo parallelo, ma connesso, si è giocata anche la partita della semplificazione amministrativa. Come già ricordato, le politiche di riforma del sistema amministrativo degli ultimi venti anni hanno messo in luce che l'obiettivo della semplificazione dev'essere perseguito attraverso una riduzione della complicazione/complexità dei sistemi amministrativi, intendendo per questi ultimi il complesso dei procedimenti e degli uffici preposti a dare concreta attuazione alle leggi. Qui, a partire dalle riforme della legge n. 241/1990 si sono sviluppate una serie di politiche rivolte a trasformare l'amministrazione sia nella sua organizzazione sia nei suoi rapporti con i cittadini³³³.

Negli anni successivi la rivoluzione delle amministrazioni italiane è divenuta "sistema"³³⁴. Le riforme Bassanini hanno usato la semplificazione per introdurre

³²⁹ In questa ottica è molto interessante il tasso di incertezza generato dalle disinvolture nell'uso del fenomeno abrogativo. Cfr. P. CARNEVALE, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, cit., 27 ss. e G. PICCIRILLI, *Oggetto, termine, principi e criteri direttivi nelle deleghe del processo "taglia-leggi"*, cit., 16 ss.

³³⁰ V. il rapporto OCSE del 2012 sulla "better regulation" nei paesi europei che con riguardo all'Italia indica nella riduzione dello stock normativo uno specifico problema. Su tali aspetti v. N. RANGONE, *Qualità delle regole e regole di qualità*, cit.

³³¹ Disciplinati dall'art. 14, legge n. 246/2005 e da alcune direttive e regolamenti successivi. Per un'indagine specifica sul punto v. ora M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, cit., 1010 ss.

³³² Su questi strumenti v. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 178 ss.; A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Giuffrè, Milano, 2011, 93 ss. e i numerosi saggi presenti nel volume di P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento: strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Jovene, Napoli, 2011.

³³³ In proposito v. N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003, 175 ss.

³³⁴ Come evoca L. TORCHIA (a cura di), *il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 2009, 477 ss.

una profonda trasformazione dell'apparato organizzativo e delle procedure seguite tanto dalle amministrazioni nazionali che regionali e locali³³⁵.

In seguito, dopo l'approvazione delle leggi Bassanini e la prima legge annuale di semplificazione (legge n. 50/1999) si è aperta un'ulteriore nuova fase, che mira a cogliere l'impatto economico delle riforme che riguardano l'amministrazione e la regolazione³³⁶. La consapevolezza del valore economico di tale processo rappresenta la convergenza italiana verso l'impostazione sulla qualità della regolazione introdotta dalle raccomandazioni OCSE già citate.

Dobbiamo, infine, proprio alla spinta sovranazionale il merito di aver fatto crescere anche nel nostro Paese l'esigenza di una misurazione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese. In questo campo le istituzioni internazionali hanno svolto un ruolo cruciale nello studio degli oneri amministrativi da regolazione e nell'analisi comparativa dei sistemi, in modo principale attraverso l'applicazione – in una versione nostrana chiamata “misurazione degli oneri amministrativi” (MOA)³³⁷ – dello *Standard cost model*³³⁸. L'introduzione di questi nuovi strumenti ha cambiato la natura di tali politiche: esse cessano di avere un carattere marcatamente nazionale e, all'opposto, diventano il punto di coagulo di una rete molto densa di scambi, trapianti, movimenti discensionali e ascensionali, raccordi tra Stati diversi e tra di essi e l'Unione europea³³⁹».

³³⁵ Il principio di sussidiarietà nella sua versione verticale e orizzontale, l'introduzione delle regole di autocertificazione e la garanzia di una maggiore trasparenza e celerità del procedimento amministrativo hanno tentato di semplificare gli apparati burocratici rendendoli più utili al cittadino.

³³⁶ A. BRANCASI, *La riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 2010, 1188 ss.; A. NATALINI, *How Italian regulatory policy encounters Europe*, in *European Political Science Review*, 2, 2010, 329 ss.

³³⁷ In proposito v. M. BENEDETTI, *Lo “stato dell'arte” della semplificazione in Italia*, cit., 972 ss.; F. FERRONI, *La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche europee di “better regulation”*, in *Ist. del fed.*, 1, 2011, 29 ss.; S. SALVI, *Continuità e sviluppi nelle politiche di semplificazione: il Piano 2010-2012*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 2011, 781 ss.; F. SARPI, *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, a cura di A. NATALINI, G. TIBERI, Il Mulino, Bologna, 2010.

³³⁸ In proposito v. G. COCO, *La misurazione degli oneri amministrativi tramite Standard Cost Model*, in *Econ. pubbl.*, 2007, 37 ss.; A. OGUS, *Better Regulation-Better Enforcement*, in *Better Regulation*, a cura di S. WEATHERILL, Hart Publishing, 2007, 107 ss.; C.M. RADAELLI, *Whither better regulation for the Lisbon agenda?*, in *Journal of European public policy*, 2, 2007, 190 ss.; J. TORRITI, *The Standard cost model: Three Different Paths and their Common Problems*, in *Journal of Contemporary European Research*, 1, 2012, 90 ss.

³³⁹ In proposito v. G. VESPERINI, *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2010, 205 e S. SILEONI, E. LONGO, *Una sintesi dei modelli internazionali di better regulation e la loro traduzione in Italia*, cit., 77 ss. In prospettiva comparata è molto interessante l'esperienza olandese, vero punto di riferimento di queste tipologie di politiche: in proposito v. W.J. VOERMANS, *To measure is to know: the quantification of regulation*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 1, 2013, 91 ss.

Negli ultimi anni le politiche di semplificazione sono cambiate in modo netto. Il problema della corretta redazione delle leggi sta assumendo un sapore assai diverso dal passato. Oggi è chiaro che per produrre buone leggi non si deve analizzare solo il momento preliminare di progettazione legislativa ma anche la fase attuativa. Su questo tema spesso l'attenzione si è rivolta alle fasi preliminari della decisione legislativa (si pensi al ruolo del Comitato per la legislazione, alla previsione delle Analisi o Valutazioni d'impatto della regolazione). Dai dati e dalle analisi emerge che è altrettanto forte il bisogno di una valutazione successiva rispetto all'impatto delle leggi, una sorta di "collaudo" legislativo. Sempre più spesso, infatti, occorre applicare una legge per poi decidere quali aggiustamenti o integrazioni sono necessarie. La prassi delle "deleghe correttive" oppure dei decreti-legge "milleproroghe" destinati a provvedere le norme transitorie a leggi che ne sono sprovviste, pur con i notevoli problemi evidenziati non sono altro che un modo per effettuare queste necessarie operazioni di "manutenzione legislativa"³⁴⁰.

³⁴⁰ In proposito v. A. SIMONCINI, *1998-2008: la fine della legge?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2009, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.

PARTE III
DALLA FUNZIONE LEGISLATIVA
ALLE FUNZIONI DELLA LEGISLAZIONE

CAPITOLO I

OLTRE LA CRISI DELLA LEGGE

SOMMARIO: 1. La precarizzazione come indice delle trasformazioni del sistema delle fonti. – 2. Le tendenze emerse nello studio della legislazione: la “domanda strutturale di legislazione”. – 3. Gli effetti: il nuovo diritto transitorio. – 4. *Segue*: il funzionamento solo eventuale delle operazioni di semplificazione.

1. LA PRECARIZZAZIONE COME INDICE DELLE TRASFORMAZIONI DEL SISTEMA DELLE FONTI

In circa settanta anni di storia repubblicana la prassi ha evidenziato una grande evoluzione delle fonti del diritto rispetto al quadro costituzionale. Scavando nei numeri delle ultime legislature è venuto alla luce che la *precarizzazione* della legislazione è un fenomeno più ampio di quanto poteva immaginarsi¹. Per indagare tale fenomeno abbiamo usato come principale fattore reagente i numeri degli atti legislativi e i tempi impiegati per approvare le leggi.

Sul piano più schiettamente teorico, l'analisi della prima e della seconda parte ha messo in evidenza che non può più parlarsi di “crisi della legge” avendo in mente un'altra situazione ideale, “o passata o pensata”², che deriva da quel postulato elaborato dalle dottrine illuministiche, per cui la legge deve contenere solo norme generali e astratte³.

¹ Su questo punto si incentrano già le riflessioni di G. CORSO, *Perché la “complicazione”?*, in *Nuove autonomie*, 3-4, 2008, 325 ss., il quale tende a evidenziare il carattere implicito della complicazione nel quadro dei poteri descritto dalla nostra Costituzione.

² Cfr. G.D. MOSCO, *La notte delle regole: responsabilità della politica e problemi di tecnica legislativa*, cit., 352 ss.

³ In termini pratici l'idea che lo Stato fosse l'ordinamento politico dominante e l'unico capace di dare certezza alle relazioni giuridiche. In proposito v. l'introduzione al volume di F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 3 ss. e più diffusamente P. GROSSI, *Sulla odierna “incertezza” del diritto*, cit., 924 ss.; A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2008 e S. CASSESE, *New Paths for Administrative law: A Manifesto*, in *Int. J. Constitutional Law*, 3, 2012, 605 ss.; M.S. GIANNINI, *Il passaggio dallo statalismo al pluralismo*, cit., 3 ss. Da un punto

Quando si parla di “crisi” riferita al diritto o alla legge occorre partire dalla constatazione che tale termine non contiene soltanto un significato negativo⁴. Se, infatti, partiamo dai dati, seguiamo le linee generali di svolgimento di essi e vediamo “dove essi ci portano”⁵, scopriamo che l’incertezza del mondo odierno è più profonda di una semplice mancanza di qualcosa che fu⁶. Essa, anzi, deriva da una ricchezza di esigenze profonde e disparate che si trovano in perenne lotta per trovare un equilibrio⁷. La *precarizzazione* non è, perciò, il segno del venire meno di un ordine conquistato, ma l’indice di una continua trasformazione⁸ che tocca le radici del diritto e dello Stato contemporaneo⁹.

Il quadro generale sulle procedure legislative mostra che in preda agli interessi sempre più frammentati di un altissimo numero di soggetti politici, sociali ed economici, la legge del Parlamento non è più in grado di assicurare da sola la stabilità richiesta dall’ordinamento¹⁰. I procedimenti legislativi adottati negli anni più recenti sono l’effetto di decisioni governative alle quali la dialettica maggioranza-opposizione partecipa in modo diverso dal passato. Il decreto legislativo e soprattutto il decreto-legge sono divenuti fonti anomale rispet-

di vista filosofico si v. F. VIOLA, *Il rule of law e il pluralismo giuridico contemporaneo*, in *Il tramonto della modernità giuridica. Un percorso interdisciplinare*, a cura di F. VIOLA, Giappichelli, Torino, 2008, 136 ss.; M.R. FERRARESE, *Globalizzazione giuridica*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Giuffrè, Milano, 2011, 570 ss.; M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Per la storia del pensiero giuridico moderno, Giuffrè, Milano, 2001 e P. COSTA, *La giuspubblicistica dell’Italia unita: il paradigma disciplinare*, cit., 3 ss.

⁴ Ad esempio, anche la “crisi dello Stato” è da intendersi come una crisi che si riferisce soprattutto agli stati dell’Occidente e non è certamente una crisi dello “Stato-nazione”, come correttamente evidenzia G. CORSO, *Persistenza dello Stato e trasformazioni del diritto*, in *Ars interpretandi*, 1, 2011, 107 ss.

⁵ Per queste citazioni cfr. G. CAPOGRASSI, *L’ambiguità del diritto contemporaneo*, in *La crisi del diritto*, Cedam, Padova, 1953, 13-14.

⁶ Per una complessiva considerazione di tutti questi problemi è ancora attuale l’indagine di M. CORSALE, *La certezza del diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, 5 ss., il quale approfondisce la natura della crisi come crisi di una certezza soggettiva (del possesso di certezze) e oggettiva (del modo di saper usare queste certezze per leggere la realtà).

⁷ Come assume con lungimiranza C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello stato contemporaneo*, Jovene, Napoli, 1972, 5, il concetto di crisi del diritto ha riferimento proprio nel ritmo rapido e incessante delle trasformazioni sociali e alle sue connessioni con l’organizzazione dello Stato.

⁸ Un tema che si può far risalire alla disputa sul metodo giuridico e sul posto del diritto pubblico nella scienza giuridica espressa da V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, cit., 5. Su tali aspetti v. la magistrale ricostruzione condotta da P. COSTA, *Lo Stato immaginario: metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffrè, Milano, 1986.

⁹ Su questo punto v. le interessantissime considerazioni e la bibliografia citata da G. AZZARITI, *Codificazione e sistema giuridico*, in *Pol. dir.*, 4, 1982, 537 ss.

¹⁰ Su questi aspetti e sulla differenza tra la visione dei *privatisti* e dei *pubblicisti* v. I. STOLZI, *Immagini della crisi e ruolo delle fonti: un’ipotesi di lettura*, cit., 256 ss.

to alla loro “negativa” definizione costituzionale¹¹. Il loro notevole uso contribuisce, sul piano organizzativo e istituzionale, a trasportare il punto centrale della normazione tra le braccia del Governo e delle burocrazie ministeriali, senza però escludere del tutto il lavoro dei parlamentari ma inserendolo in una filiera più ampia, complessa e fatta di tempi di cui le Assemblee stesse non sono più padrone. Dall'altra parte si vede sempre più come grazie proprio a queste difficoltà legislative si sia accresciuto il ruolo dei giudici e la pretesa che il diritto giurisprudenziale possa rispondere a tutti i problemi lasciati insoluti nella legislazione¹².

La necessità di guidare il processo di attuazione del diritto europeo e l'attribuzione di un maggiore potere alle autonomie regionali e locali hanno contribuito negli ultimi venti anni a trasformare la sovranità parlamentare e a ridurre di molte lunghezze il primato della legge statale¹³. Ne sono un esempio limpido le leggi annuali comunitarie e, oggi, le leggi europee e di delegazione europea, le quali hanno tentato di uscire dalla logica dell'emergenza nell'attuazione del diritto europeo inventando nuove fonti (legge comunitaria, prima, e legge europea e di delegazione europea, dopo) non *di* produzione ma addirittura *sulla* produzione¹⁴.

Tutte queste trasformazioni incidono in maniera rilevante su tre principi che stanno alla base delle moderne democrazie: la *certezza del diritto*, la *sovranità* statale e la *separazione dei poteri*. Di fronte a questo quadro ci si è chiesti, in avvio del lavoro, fino a che punto quando si guarda alle trasformazioni del

¹¹ Ci si riferisce all'evidente modo in cui è identificato il potere legislativo esercitato dal Governo negli artt. 76 e nel c. 1 dell'art. 77 Cost. Cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Cedam, Padova, 2015, 109.

¹² Sul punto rimane un punto fermo il lavoro di M. LUCIANI, *Giurisdizione e legittimazione nello Stato costituzionale di diritto (ovvero: di un aspetto spesso dimenticato del rapporto fra giurisdizione e democrazia)*, cit., 365 s. in cui l'autore evidenzia nella maturazione dello Stato sociale avvenuta con l'entrata in vigore della Costituzione l'elemento che ha dato la spinta maggiore per il verificarsi di quei fenomeni di prevalenza del ruolo del giudice sul legislatore.

¹³ A queste due «si affianca (...) la frammentazione e la distribuzione del pubblico potere secondo regole e schemi, non solo non previsti dalle norme costituzionali di organizzazione, ma ad esse del tutto estranei, come nei casi delle amministrazioni internazionali, di associazioni internazionali di carattere professionale e, nell'era attuale della globalizzazione, dei cd. mercati e delle istituzioni che li governano e ne condizionano l'attività». Cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 11. In dottrina questa tendenza è stata già da anni mostrata da M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello stato contemporaneo*, Giuffrè, Milano, 1988, 9 ss.

¹⁴ La cautela nel giudizio deriva dal fatto che l'Italia è ancora destinataria di un numero alto di procedure di infrazione (ex art. 258 TFUE) aperte dalla Commissione europea per mancato recepimento o cattiva attuazione del diritto europeo. Cfr. la «Panoramica sullo stadio raggiunto dalle procedure di infrazione aperte nei confronti dell'Italia» riportata all'interno della rubrica *Fonti dell'Unione europea e internazionale* della rivista *Osservatorio sulle fonti* (www.osservatoriosullefonti.it). Per i dati comparati sulle infrazioni a livello dei singoli stati v. http://ec.europa.eu/taxation_customs/infringements/infringement-cases-press-releases/infringement-cases-country_en.

sistema delle fonti si può parlare di una serie di abusi e di eversioni rispetto al quadro costituzionale, o se anzi non si debba prendere atto che tali fenomeni sono lo specchio della naturale evoluzione del quadro giuridico delle fonti determinato dai notevoli cambiamenti della società contemporanea.

D'altra parte, l'analisi di come è evoluta la legislazione primaria ha portato alla luce una serie di strumenti diversi e specializzati in base alla funzione che occorre esercitare: fonti usate per prorogare o derogare, per operare manutenzioni dell'ordinamento, per realizzare interventi in settori ad alta tecnicità o di natura economico-finanziaria, per intervenire laddove la Costituzione prevede una riserva di legge, per dare attuazione al diritto europeo, per disciplinare il seguito di una legislazione emergenziale post-catastrofe ambientale, per disciplinare misure di natura previdenziale-sociale, per regolare le esigenze della nuova società tecnologica, ecc.

Per queste funzioni esistono specifiche tipologie (o sotto-tipologie) di fonti, ognuna con una sua speciale missione in relazione alla necessità non solo oggettiva di disciplinare una materia, ma al bisogno di intervenire in modo efficace secondo l'esigenza temporale espressa dallo stesso oggetto da regolare. Nel Capitolo III della II Parte si è notato che, durante gli ultimi anni, le procedure per l'approvazione delle fonti primarie – e di conseguenza le loro forme – hanno subito una forma di *specializzazione*, dovuta soprattutto alla evoluzione dell'unitario procedimento legislativo in un insieme composto di procedimenti tipizzati, speciali e con tempi definiti.

All'inizio del percorso svolto nella Parte I abbiamo messo in luce cosa si intende per precarizzazione delle fonti primarie; una condizione che è al medesimo tempo causa ed effetto della precarietà sociale, prima ancora che della instabilità degli organi che compongono la nostra forma di governo¹⁵. Le risultanze dell'analisi svolta consentono di concludere che lo studio delle fonti del diritto non può limitarsi oggi a una lista di deviazioni della prassi dalle regole costituzionali sul procedimento legislativo. Il quadro delle fonti mostra non solo eccezioni rispetto alle quali l'interprete e poi lo studioso devono trovare soluzioni e rimedi per risolvere una serie di patologie. Si tratta, piuttosto, di valutare e studiare delle regolarità determinate dall'evoluzione della forma di governo e della forma di stato. L'esame della prassi, perciò, ha contribuito a svelare un nesso stretto tra l'accelerazione sociale e le evoluzioni strutturali dei sistemi giuridici contemporanei: il dato degli ultimi anni è quello di una maggiore specializzazione, articolazione, *complessificazione*¹⁶ e velocizzazione di tutti i proces-

¹⁵ Di "precarietà" come condizione che contraddistingue la crisi del parlamentarismo parlano A. MASTROPAOLO, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento: le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, cit., 148 ss.

¹⁶ Un fenomeno che è dovuto soprattutto al peso crescente assunto dalla normativa europea e degli ambiti materiali progressivamente sempre più ampi a disposizione delle fonti delle Regioni e

si di adozione delle fonti primarie. L'insieme di questi fenomeni svela la cifra della precarizzazione della legislazione.

A ciò si aggiunge un altro dato. Pur non avendo affrontato l'argomento da vicino, occorre ricordare che, in modo corrispondente e quasi consequenziale a quanto è avvenuto per le fonti primarie, è cresciuta anche la normazione regolamentare¹⁷ o para-regolamentare (questa è da sempre di spettanza del Governo-amministrazione), tenuta al rispetto della precedenza legislativa e quindi del principio di legalità, spesso però lasciata svolgersi con piena autonomia del Governo, anche nei campi largamente segnati in precedenza dalla legislazione parlamentare¹⁸. A questo si aggiungono, da un lato, le prassi in materia di ordinanze della protezione civile non del tutto rispettose del dettato costituzionale, ma sicuramente espressive di una evoluzione dei poteri amministrativi¹⁹, e i poteri normativi attribuiti alle autorità indipendenti²⁰.

Rispetto a questo quadro, vale la pena a questo punto fissare quelle che potremmo chiamare le nuove "funzioni della legislazione" e per questa via procedere a selezionare l'interpretazione della disciplina costituzionale sulle fonti primarie che è più adatta per le regolarità emerse nella prassi²¹.

degli enti locali, ma è chiaramente il frutto della maggiore complessità sociale in cui siamo immersi. Su tali aspetti v. in generale M. DOGLIANI, *Indirizzo politico: riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, cit., 23 ss.; P. BARCELLONA, *Legislazione e consenso sociale*, in *Il Parlamento tra crisi e riforma*, a cura di A. BARBERA, et al., Franco Angeli, Milano, 1985, 35 ss.; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, cit., 401-402; F. DI MARZIO, *Sul discorso giuridico ai tempi del postmoderno. (Spunti dal memento pratico sul fallimento)*, in *Pol. dir.*, 1, 2005, 158 ss.; M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2010, 46-47.

¹⁷ Per i dati v. G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, cit., 183 ss.

¹⁸ Su questi aspetti v. l'ampia prassi ricostruita da G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare nel caos senza fine della produzione normativa in Italia (alcune considerazioni a margine delle relazioni di Albanesi ed Arconzo)*, cit., 489 ss.; D. IACOVELLI, *I regolamenti nel disordine delle fonti*, cit., 189 ss. Interessante anche la notazione che *en passant* svolge G. BERTI, *Diffusione della normatività e nuovo disordine delle fonti del diritto*, in *Jus*, 1, 2003, 17, in cui ricorda che spesso i regolamenti «assumono (...) una sorta di funzione normativa primigenia e si contrappongono alle leggi più che venirne dominati o condizionati».

¹⁹ Sul punto v. i già citati lavori di A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008; G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza: profili costituzionali*, Cacucci, Bari, 2010; C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2009, 317 ss.; A. CARDONE, *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit.

²⁰ Un dibattito che, come si è visto, è stato vivo soprattutto durante la fine degli anni novanta e si è riaperto oggi, soprattutto dopo l'istituzione dell'ANAC e dopo l'attribuzione a tale nuovo organo di notevoli e importanti poteri normativi. Cfr. sul punto F. MARONE, *Le linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione nel sistema delle fonti*, cit., 743 ss. e F. GIUFFRÈ, *Le autorità indipendenti nel panorama evolutivo dello Stato di diritto: il caso ANAC*, cit.

²¹ Una prospettiva indicata già da P. CARETTI, *Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2007, XVI.

2. LE TENDENZE EMERSE NELLO STUDIO DELLA LEGISLAZIONE: LA “DOMANDA STRUTTURALE DI LEGISLAZIONE”

Abbiamo iniziato questo lavoro ricordando che uno degli indici più affidabili della generale *precarizzazione* della legislazione è la crescita del numero delle fonti e la correlata incapacità di comprendere quante di esse siano effettivamente in vigore. Tecnicamente la legislazione si è precarizzata per via della maggiore velocità con la quale le fonti vengono immesse nell'ordinamento. Ogni anno il Parlamento e il Governo approvano un numero molto alto di leggi e di atti aventi forza di legge. L'immensa quantità di rapporti sociali ed economici della società contemporanea richiede di immettere nell'ordinamento norme a un ritmo sempre maggiore. Ciò non deve essere considerato come la causa unica della precarizzazione del diritto, ma è evidente che l'aumento di domanda è strettamente connesso alla risposta del legislatore e, in certi casi, alla incapacità dello stesso di rispondere.

Abbiamo poi specificato che i numeri della legislazione sono alti non solo perché le leggi in vigore sono molte, ma perché vi è un flusso costante di leggi e di atti aventi forza di legge che vengono prodotti di legislatura in legislatura: l'analisi dei numeri delle leggi, dei decreti-legge e dei decreti legislativi approvati ha messo in evidenza che dal 1948 a oggi, per vicende legate alle trasformazioni dell'intervento dello Stato nelle faccende che riguardano l'economia, la tecnologia, la sicurezza sociale e in generale le esigenze connesse con la costruzione dei moderni ordinamenti democratici, la “corrente” della legislazione si è mossa in modo tendenzialmente costante.

La prima tendenza riscontrata riguarda l'esistenza di una “domanda strutturale e costante di legislazione” dal 1948 ad oggi, a cui si è fatto fronte prima con l'approvazione delle leggi parlamentari in Commissione e poi con il decreto-legge, fino a che non è stato necessario, dopo l'ottobre 1996, diversificare l'offerta legislativa in differenti fonti funzionalmente specializzate su determinati aspetti o settori della legislazione²².

In settanta anni, il procedimento bicamerale per l'approvazione delle leggi ordinarie a esclusione delle leggi a iniziativa governativa c.d. tipizzata (bilancio, decreto-legge, legge europea, ratifica di trattati internazionali, ecc.) è divenuto non solo residuale ma anche a contenuto specializzato, venendo utilizzato in via quasi esclusiva per la approvazione di certe tipologie di leggi.

Dall'analisi del numero delle fonti primarie ci siamo accorti che il numero complessivo di atti normativi primari prodotti ogni legislatura rimane pressoché costante. Dopo legislature in cui venivano approvate moltissime leggi (dalla I alla V) siamo passati a legislature dominate dalla decretazione d'urgenza (dalla

²² Cfr. parte 2, Cap. 2, par. 2.5.

VI alla XIII) e, perciò, dalla frammentazione legislativa, fino poi a vedere l'asestamento del tasso della legislazione primaria su numeri complessivi che non sono solo molto alti ma anche tendenzialmente costanti (su questo punto v. il grafico n. 1).

Si può, dunque, ritenere che questo sia il segnale di politica legislativa più forte che viene dal passaggio al sistema maggioritario e che si consolida dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale la quale, da un lato, ha prodotto la fine delle reiterazioni ma, dall'altro, ha costretto a ricollocare quella domanda legislativa su fonti diverse, delle quali è arbitro il Governo, ma che non starebbero in piedi senza l'avallo del Parlamento (il procedimento per l'approvazione della legge finanziaria e gli atti ad essa collegati, i decreti-legislativi, i regolamenti, le fonti normative para-regolamentari, ecc.).

Mutuando espressioni della teoria economica, si può dire che in poco più di venti anni si è assistito a un cambiamento di preferenza nella "domanda di norme"²³: per funzionare, il sistema delle fonti ha bisogno che il decreto-legge e il decreto legislativo vengano usati secondo modalità diverse da quelle originariamente immaginate²⁴. Le ultime quattro legislature mostrano il consolidarsi definitivo di tali dinamiche soprattutto per gli atti aventi forza di legge²⁵.

Per quanto riguarda il *decreto-legge*, abbiamo individuato tre grandi regolarità: (i) tali atti continuano a essere emanati in presenza di situazioni emergenziali (legate per esempio a catastrofi naturali o ad altre evenienze)²⁶, ma (ii) sono sempre più numerosi quei decreti-legge con caratteristiche intersettoriali, chiamati ad agire su più fronti, la cui *ratio* unitaria è data funzionalmente dall'obiettivo di promuovere riforme ordinamentali o di razionalizzare le spese e di proporre lo sviluppo di un determinato settore, e (iii) sono nati "decreti seriali *omnibus*", cioè decreti-legge che vengono approvati ogni anno con modalità e forme identiche per l'innovazione e la manutenzione legislativa di numerosi settori della vita del-

²³ In proposito v. le osservazioni svolte da A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, cit., 173 ss. con riguardo alla constatazione che il ritmo della produzione (dovuto alla eccessiva domanda di regole) ha un effetto sulla qualità della normazione stessa. Sul tema è intervenuto poi di recente G. PITRUZZELLA, *Editoriale. Quali poteri normativi per l'autonomia locale?*, in *Le Regioni*, 1, 2008, 3-4.

²⁴ Come rileva U. DE SIERVO, *Cosa si intende per leggi «mal scritte»?*, cit., 279 ss.

²⁵ Cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 343 ss.

²⁶ All'interno di questa categoria si possono riscontrare altre tipologie di atti che vengono adottati con la forma della decretazione d'urgenza per ragioni di convenienza politica o, più precisamente, mediatica pur legandosi ad un evento straordinario. Si possono citare i decreti approvati per l'esecuzione degli obblighi europei, che sono stati usati in attesa della legge n. 243/2012, i decreti che servono per risolvere catastrofi di tipo ambientale (rifiuti in Campania e caso ILVA) e i decreti che sono occasionati da eventi o catene di eventi di allarme sociale (da ultimo il caso del terremoto nel centro-Italia).

le istituzioni²⁷. In tutti e tre questi casi l'apporto dei parlamentari attraverso l'attività emendativa è sempre stato decisivo, pure essendosi unito alla approvazione di questi atti in moltissimi casi l'apposizione della fiducia a un maxiemendamento di mediazione da parte del Governo.

Anche il *decreto legislativo* ha subito notevoli trasformazioni divenendo una fonte per certi versi diversa dall'immagine costituzionale. Anzitutto sono sempre più usate le deleghe integrative e correttive. Gran parte dei decreti delegati, poi, sono oggi destinati alla attuazione del diritto europeo. Questi ultimi sono più del 70% del totale della legislazione delegata. Dal punto di vista del rapporto tra ordinamento interno ed europeo si riscontrano anche altre novità sempre legate alla produzione normativa. La procedura di formazione e attuazione del diritto europeo non è così escludente dell'apporto del Parlamento come in passato²⁸. E nella fase c.d. discendente questo riequilibrio ha voluto dire usare in modo diverso lo strumento della delega²⁹, la quale è divenuta la forma specializzata per garantire l'attuazione del diritto europeo. Un procedimento che tra l'altro si struttura secondo modalità che sono oramai tipizzate: indicazioni di principi e criteri direttivi molto generali a cui si accompagnano indicazioni specifiche sull'attuazione delle direttive e conferimento di ulteriori deleghe integrative e correttive per realizzare modifiche necessarie in relazione alla effettiva attuazione delle disposizioni da implementare³⁰.

²⁷ Si pensi anzitutto al caso dei decreti inerenti missioni militari. Tali atti sono utilizzati per l'auto-rizzazione dell'impiego delle truppe italiane all'estero, l'individuazione delle risorse economiche necessarie, la definizione degli aspetti amministrativi e di gestione del personale militare impiegato. Nelle ultime legislature queste tipologie di decreti è divenuta *omnibus*, perché anziché approvare un decreto per ogni singola missione il Governo ha iniziato a raggruppare tutte le missioni in blocco e ad autorizzarle con un unico atto. Si è inoltre tipizzata la procedura per approvare i decreti "milleproroghe". Si tratta ancora una volta di provvedimenti seriali *omnibus* con i quali si prevede la proroga o il differimento di termini previsti in un numero ampio di disposizioni in vigore. Come si è visto, il contenuto e i dati relativi alla conversione di questi atti presenta notevoli spunti per la comprensione della tipizzazione dei decreti-legge nell'attuale fase della vita repubblicana. Per questi atti valgono tutte le costanti citate: l'ampio uso del potere emendativo parlamentare e, perciò, la grande differenza quantitativa tra il testo originario e quello coordinato, l'altissima eterogeneità tra le norme originarie dell'atto e tra queste ultime e gli emendamenti contenuti nella legge di conversione (nonostante la natura funzionalmente univoca delle disposizioni), il passaggio in quasi tutte le Commissioni durante l'iter di conversione.

²⁸ Se prima il rapporto con l'ordinamento europeo aveva marginalizzato il ruolo delle Camere e messo in primo piano gli Esecutivi, consentendo una continua e progressiva espansione delle politiche e delle normative europee e la diminuzione delle competenze legislative dei Parlamenti nazionali in favore dell'Unione europea, le nuove tendenze avviate dopo il Trattato di Lisbona fanno registrare un riequilibrio soprattutto nella fase c.d. ascendente di formazione del diritto europeo.

²⁹ F. SCUTO, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, cit., 29 ss.

³⁰ Il meccanismo della legge n. 234/2012 è ancorato principalmente alla legge di delega. In proposito v. P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla forma-*

Quanto alle *leggi*, i numeri degli ultimi anni mostrano che la funzione unitaria di questa fonte si è trasformata in più funzioni, tra di esse rispondenti a diverse finalità. Circa il 40% delle leggi sono di ratifica di trattati internazionali; un altro 30-35% delle leggi è fatto da atti ad iniziativa legislativa vincolata; il resto è fatto di “altre leggi ordinarie”, cioè leggi che esprimono comunque l’indirizzo politico di maggioranza, come d’altronde tutte le altre, ma che servono una funzione differente: la maggior parte delle leggi importanti comprende leggi per la disciplina di settori nei quali esiste una riserva di legge rinforzata, perché hanno a che fare con i diritti e i problemi etici e leggi istituzionali che attengono alla disciplina degli affari territoriali³¹.

A questo proposito vale la pena evidenziare che di 652 atti normativi primari approvati fino ad ora nella XVII legislatura, l’attuazione del diritto europeo e internazionale pesa più del 44% del totale degli atti³². Una percentuale altissima cresciuta soprattutto a partire dalla XIII legislatura, come si può apprendere dalle documentazioni dell’*Osservatorio sulla legislazione* della Camera dei Deputati e dai numeri riportati nella parte II di questo lavoro³³.

In termini complessivi, queste evoluzioni segnano una trasformazione del potere legislativo, che tende sempre più ad essere condiviso tra il Parlamento e il Governo e a ricollocarsi secondo nuove finalità sempre più specializzate³⁴. Queste ultime hanno trasformato le procedure e poi le funzioni della legge e degli atti aventi forza di legge. Alle vecchie funzioni se ne sono aggiunte delle nuove, corrispondenti a esigenze legate allo sviluppo della forma di stato e della forma di governo³⁵.

zione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, 839 ss.; C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione delle politiche dell’Unione europea*, in *Riv. dir. intern.*, 3, 2013, 714; G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit., 112 ss.

³¹ Su questo v. il recente e già citato CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio studi (Osservatorio sulla legislazione), *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura. Aggiornamento al 15 giugno 2017*, cit., 11 ss.

³² Pare interessante notare che i settori coperti dal diritto europeo attualmente sono anche più di quelli che vengono coperti dalle direttive, essendo in vigore un numero molto alto di regolamenti che in numerosi settori (mercato unico, tributi, alimentazione, medicinali, ecc.) sono direttamente applicabili e vincolanti per i cittadini degli Stati europei.

³³ Su questo v. CAMERA DEI DEPUTATI (Osservatorio sulla legislazione), *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit. Cfr. anche la Parte II, par. 3.7, di questo lavoro.

³⁴ Un tema di cui si scorge l’esigenza non solo in Italia. Cfr. A.H. TÜRK, *The concept of legislation in European Community law: a comparative perspective*, Kluwer law international, Alphen aan den Rijn, 2006, *passim*.

³⁵ Un fenomeno che ancora di più segna il tramonto dell’idea che la legge è l’atto per eccellenza e che gli atti del Governo sono forme episodiche di esercizio del potere legislativo autorizzato o solo permesso dalle Camere.

3. GLI EFFETTI: IL NUOVO DIRITTO TRANSITORIO

La seconda tendenza generale riscontrata durante l'analisi concerne l'efficacia temporale degli interventi legislativi. La legislazione contemporanea deve cambiare a un ritmo sempre più crescente: è sempre più frequente la necessità di modificare norme entrate in vigore da pochi giorni o di dover introdurre modifiche, assestamenti e ripensamenti alla disciplina di un determinato settore (*manutenzioni, collaudi e tagliandi* della legislazione). Tali assestamenti producono un'assai labile resistenza nel tempo delle fonti e nel contempo rappresentano un chiaro fattore di instabilità³⁶.

Non c'è solo un problema di aumento del numero delle fonti legislative in vigore. È una mutazione del potere legislativo nel suo complesso, tenuto a confrontarsi con problemi che richiedono interventi immediati ma al medesimo tempo necessitano di successive e continue correzioni da parte dei legislatori.

Questa tendenza crea complesse questioni di diritto intertemporale e genera problemi per chi deve ricostruire il diritto applicabile in un determinato settore. Inoltre, l'instabilità generata da queste prassi è ritenuta tra i maggiori responsabili della scarsa capacità del nostro Paese di attrarre investimenti dall'estero, come è evidenziato più volte dalle indagini svolte dall'OCSE e dalle stesse istituzioni parlamentari³⁷.

In tale orizzonte, dominato dal mutamento continuo delle norme giuridiche e dagli strumenti rivolti a rispondere alla esigenza della manutenzione, del collaudo e della verifica legislativa emerge una regolarità fra tutte: la legislazione non sembra più fatta per *durare* ma per *divenire*, ed è quindi divenuta temporalmente precaria.

Tale situazione produce una conseguenza paradossale sul modo di strutturare le "transizioni normative"³⁸.

Se il legislatore produce leggi già sapendo che domani dovrà cambiarle vuol dire che queste si perfezionano in divenire e che le situazioni alle quali si ap-

³⁶ Il termine inquinamento normativo è stato per la prima volta usato da A.A. MARTINO, *La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato*, in *Stud. parl e di pol. cost.*, 38, 1977.

³⁷ Come evidenziato COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, *I costi per la competitività italiana derivanti dalla instabilità normativa: cause e possibili rimedi. Relazione presentata dal Presidente On. Doris Lo Moro e pubblicata in allegato al resoconto della seduta del 5 febbraio 2013*, cit.

³⁸ Cioè quell'insieme di norme che per intere categorie di norme risolvono i problemi che sorgono nel caso di mutamenti legislativi (anche dette questioni transitorie). Cfr. G.U. RESCIGNO, *Disposizioni transitorie*, cit., 221. In dottrina su questi problemi hanno insistito anche R. TARCHI, *Disposizioni transitorie e finali – premessa*, in *Commentario alla Costituzione*, Disposizioni transitorie e finali, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1995; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Diritto transitorio (ad vocem)*, cit.; G. MATUCCI, *Tutela dell'affidamento e disposizioni transitorie*, cit.; D. CARUSI, *La legge e il tempo: eccezionalità e transitorietà*, cit., 325 ss.; P. SCARLATTI, *Diritto costituzionale transitorio*, cit.

plicano si definiscono *in fieri* attraverso l'uso di specificazioni, deroghe e, persino, della delimitazione dell'arco temporale dell'applicazione stessa³⁹. In questi anni sono stati numerosi gli esempi di fonti che hanno creato cortocircuiti nei passaggi da una disciplina all'altra (specie laddove si siano usati meccanismi abrogativi di dubbia portata⁴⁰). L'esempio più immediato di tale situazione sono i decreti-legge *milleproroghe*, che stanno a dimostrare quanto il mutamento delle norme giuridiche che oppone nuove norme a vecchie non è sufficiente in una situazione di stratificazione normativa derivante da continui aggiustamenti, integrazioni, sostituzioni e persino reiterazioni di disposizioni dimenticate o, addirittura, inapplicate⁴¹. Altri esempi importanti si trovano nella disciplina previdenziale, forse il settore nel quale il problema della successione temporale delle leggi crea maggiori tensioni immediatamente percepite dalle persone, nel settore degli appalti pubblici e nelle norme sulla *spending review* delle pubbliche amministrazioni, che hanno introdotto attraverso disposizioni spesso di dubbia fattura delle modifiche normative eccezionali o transitorie spesso rimaneggiate.

In questo contesto di non linearità nel procedere temporale della legislazione, il legislatore tende a dettare volta per volta (anno per anno o anche situazione per situazione) regole specifiche per risolvere in maniera contingente i singoli problemi che nascono dalla successione nel tempo delle leggi. Purtroppo, però, non sempre riesce a raggiungere tale risultato e, in alcuni casi, si trova costretto a servirsi di norme di interpretazione autentica che rendono ancora più complessa la successione delle norme nel tempo⁴² e complicano l'attività degli interpreti stessi⁴³.

Le norme frutto di questo diritto – che diviene quasi *trans-temporale* – producono notevoli problemi, sia per la naturale incertezza che si incontra quando si tenta di trovare la disciplina applicabile, sia per il legislatore stesso, che deve rincorrere il presente individuando tecniche non sempre adeguate per l'avvicinamento tra norme nuove e vecchie (v. i già citati problemi generati dalle abrogazioni dubbie o delle deroghe).

In questo contesto, data la difficoltà di regolare la successione tra disposizioni

³⁹ U. BRECCIA, *Immagini della giuridicità contemporanea tra disordine delle fonti e ritorno al diritto*, cit., 374.

⁴⁰ Cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit., 374. In generale sul punto v. P. CARNEVALE, *Le cabale della legge: raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra "taglia-leggi"*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011.

⁴¹ I decreti-legge *milleproroghe* rivelano che spesso si legifera non per stabilire regole, ma per consentire deroghe alle regole vigenti.

⁴² Come già rilevava G.U. RESCIGNO, *Disposizioni transitorie*, cit., 220.

⁴³ Si pensi alla recente riforma dei motivi di impugnazione in Cassazione che è parsa a parte della dottrina per un verso come una riforma di facciata e, per l'altro, di dubbia conformità alla garanzia dell'accesso in Cassazione per violazione di legge nei sensi di cui all'art. 111, c. 7, Cost. Cfr. quanto riportato da C. PINELLI nel forum su «Giudici e legislatori» del n. 2/2016 della rivista *Diritto pubblico*.

che cambiano in modo repentino, si fa anche avanti un nuovo metodo per regolare la successione delle leggi nel tempo che lascia in sospeso – senza che ciò sia esplicitato – l'efficacia delle norme approvate fino a che non intervengano provvedimenti attuativi, esecutivi o integrativi da predisporre in atti successivi di natura secondaria del Governo.

Dal nostro punto di vista, qui si scorge uno strumento alternativo per definire l'efficacia temporale di una norma: gli atti normativi successivi intervengono non per specificare o per dare attuazione a una disciplina applicabile ma per sbloccare l'effettività di disposizioni che erano già in vigore ed esistenti ma che non erano efficaci perché mancanti di un atto successivo⁴⁴.

L'esito che si raggiunge, guardando alla dimensione temporale degli interventi, è che la vigenza delle fonti primarie si stacca sempre più dal tempo dell'efficacia, con notevoli problemi sul piano delle fonti⁴⁵. La ragione di tale modo di procedere è facilmente intuibile. Se la legislazione è sempre più uno strumento politico che i Governi e i parlamentari utilizzano per annunciare pubblicamente che qualche cosa si è fatto in un determinato settore, non servirà che quelle norme incidano veramente nella realtà ma che si realizzi l'“effetto annuncio” sperato. Allora la soluzione più semplice per fare ciò non è scrivere disposizioni che siano già applicabili e che pongano notevoli problemi di successione normativa, ma disposizioni che devono attendere interventi ulteriori per essere efficaci e innovare realmente⁴⁶.

Questo modo di procedere si presta a un rischio che ad esempio deve essere stato alla base del meccanismo “taglia-inattuazione” predisposto nell'art. 21 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. riforma Madia) recante «delega al Governo per la modifica e l'abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi» e poi attuato con il d.lgs. 22 gennaio 2016, n. 10 (un tema di cui si è già parlato nel capitolo III, parte II di questo lavoro). Due interventi che rappresentano l'ultimo modo per realizzare la semplificazione normativa in Italia e che si fondano sulla necessità di eliminare disposizioni in vigore che non sono divenute realmente efficaci per mancanza di un provvedimento attuativo/esecutivo che esse stesse prevedevano⁴⁷.

In questi casi il legislatore (delegante e delegato) deve aver compiuto – al net-

⁴⁴ Da un altro punto di vista si può osservare in tali esempi casi che introducono un'ulteriore esempio di delegificazione innominata a favore del Governo.

⁴⁵ Cfr. R. GUASTINI, *Il tempo e le norme*, cit., 726.

⁴⁶ Staccare la vigenza dall'efficacia è però molto rischioso, specie quando ci si riferisce a settori normativi nei quali la stratificazione tra discipline diverse – e adottate in molti anni – è profonda o quando la disciplina integrativa di fonte subordinata alla legge interviene dopo tanto tempo dal momento in cui la disciplina madre è stata adottata. Su questi problemi v. R. GUASTINI, *Il tempo e le norme*, cit., 719 ss.

⁴⁷ Su questo specifico punto v. il documentato studio di M. LUNARDELLI, *Decreti-legge e semplificazione normativa. Una rivalutazione della riduzione dello stock normativo mediante decreto-legge, alla luce di un recente decreto legislativo*, cit.

to delle considerazioni politiche del caso – un ragionamento così riassumibile: quando passa troppo tempo tra la introduzione nell'ordinamento di disposizioni non auto-applicative e i corrispondenti decreti di attuazione, si rischia di generare contrasti insanabili tra la realtà fattuale e le norme in vigore ma inefficaci. Mentre la realtà si è evoluta e ha fatto emergere nuovi interessi da tutelare o questioni da risolvere, la seconda non ha ricevuto applicazione pur essendo vigente⁴⁸. Per risolvere tale problema rimanevano astrattamente aperte almeno tre strade⁴⁹: (a) lasciare la vecchia normativa in una condizione latente, ma esporsi al rischio di un suo riemergere e di una conseguente cattiva applicazione; (b) iniziare un percorso per cambiare la normativa, ma rischiare di creare problemi da risolvere attraverso la costruzione di un diritto intertemporale speciale; (c) abrogare del tutto la normativa inattuata, ma esporsi alla possibilità di creare ancora più pericolosi vuoti normativi.

La semplificazione inaugurata con il meccanismo “taglia-leggi” e poi con la citata “riforma Madia” ha usato la strategia dei punti b) e c), trovando però numerosi ostacoli proprio sul versante della individuazione delle norme da abrogare e di possibili errori sul punto⁵⁰, come d'altronde era già avvenuto per il meccanismo del “taglia-leggi”⁵¹.

4. *SEGUE*: IL FUNZIONAMENTO SOLO EVENTUALE DELLE OPERAZIONI DI SEMPLIFICAZIONE

L'ultima tendenza riscontrata deriva dall'indagine sui tentativi di razionalizzazione e sulle modifiche delle procedure parlamentari degli ultimi trentacinque

⁴⁸ Qui viene alla mente il rapporto tra attuazione e applicazione, due attività che non vanno sempre d'accordo. Perché mentre questa seconda vuol dire «sussumere un fatto ad una norma, attraverso ad un giudizio di conformità, il quale coinvolge le norme regolanti un comportamento per i soli effetti ad esse immediatamente legati», la prima significa rendere possibile in pratica l'operazione di applicazione attraverso la qualificazione di tali comportamenti come potenzialmente rientranti nella fattispecie delineata dalla norma. L'attuazione tuttavia non sempre è garanzia di applicazione così come non sempre per l'applicazione occorre un'ulteriore attività di attuazione. G. LOMBARDI, *Disposizioni di attuazione (ad vocem)*, in *Noviss. Dig. it.*, V, Utet, Torino, 1968, 1130-1131.

⁴⁹ Si usa qui un metodo che è stato per primo individuato da L.L. FULLER, *The morality of law*, nuova ed., Yale University Press, New Haven-London, 1969, 70 ss. con riguardo alle leggi che, come dice l'autore, “chiedono l'impossibile”.

⁵⁰ Come fa notare A. IANNUZZI, *Osservazioni sulla delega “taglia-inattuazione”, per la modifica e l'abrogazione delle leggi che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella Legge Madia*, cit., 13-14, in questo caso sono state approvate le norme del decreto legislativo già mettendo in ponte la necessità di un intervento normativo successivo che integrati e corregga l'esercizio della delega.

⁵¹ Sul punto v. fra tutti R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante l'abrogazione nella XVI Legislatura*, in *Giur. cost.*, 5, 2009, 4085 ss.

anni. Allargheremo queste considerazioni anche agli interventi degli organi di garanzia previsti dello stesso periodo.

Come si è visto, l'efficacia di questi interventi non è stata mai immediata. Alcune delle norme della legge n. 400/1988 hanno saputo incidere nell'ordinamento soltanto in modo riflesso, secondo tempi molto lunghi, e non per la forza di quelle disposizioni⁵² ma per la convinzione che si è introdotta nel circuito dell'indirizzo politico – e poi successivamente tra gli organi di garanzia – che i principi e i limiti all'uso delle fonti primarie contenuti in quegli stessi articoli erano supportati da interessi che superavano il mero rapporto tra Parlamento e Governo. Si pensi in questo senso alla vicenda della sentenza n. 360/1996 o alla “giurisprudenza” del Comitato per la legislazione che ha imposto il requisito dell'omogeneità per il decreto-legge e la legge di conversione, poi divenuto regola vincolante grazie all'azione combinata delle sentenze della Corte costituzionale (in particolare le sentt. n. 22/2012 e n. 32/2014) e ai numerosi moniti del Presidente della Repubblica⁵³.

In questi casi si è visto che i tentativi di razionalizzazione hanno funzionato solo eventualmente come correttivi dei principali problemi che si possono verificare nel campo delle fonti. Stesso discorso vale per la semplificazione, che raggiunge risultati più come strumento di cambiamento della mentalità degli organi della forma di governo piuttosto che come mezzo per imporre scelte cogenti per le quali risulta molto difficile sanzionare il mancato rispetto⁵⁴.

La difficoltà di introdurre (e far funzionare) verifiche di fattibilità e misurazioni del grado di attuazione sono un ulteriore esempio del fatto che le politiche di innovazione si misurano con contropinte tendenti a resistere ai cambiamenti.

Una menzione particolare merita la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale è sempre intervenuta in punta di piedi nelle questioni legate agli atti legislativi e più ancora nei problemi legati alle procedure parlamentari. Tutte le volte che ha dato il suo contributo, la Consulta non ha quasi mai inteso difendere solo la razionalità della forma di governo ma ha tenuto sempre in conside-

⁵² Le critiche, anche recenti, al meccanismo individuato dalla legge n. 400/1988 non sono mancate. Sul punto v. da ultimo V. PIERGIGLI, *Le regole della produzione normativa*, II ed., Giappichelli, Torino, 2012, 131 ss.

⁵³ Per questi aspetti v. P. CARNEVALE, D. CHINNI, *C'è posta per tre: prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, cit.

⁵⁴ Nel caso della semplificazione, inoltre, ha giocato un ruolo essenziale la scelta di abbinare alla versione normativa anche quella amministrativa e organizzativa. Un segnale che esprime l'intenzione di individuare gli aspetti pratici della legislazione anziché limitarli solo al loro elemento testuale, come evidenziato da S. PANIZZA, *Alcune questioni sulla tecnica normativa, con particolare riferimento alle norme sulla semplificazione contenute nella legge delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, cit.

razione il rapporto tra cittadini e Stato o il rapporto tra autonomie e Stato centrale alla base della nostra forma di stato. E in questi casi la Consulta è intervenuta non in alternativa ma in combinazione con gli altri poteri: in modo principale il Presidente della Repubblica e i giudici *a quo*⁵⁵. Una evidenza del fatto che quando si tratta di garantire la tenuta del sistema costituzionale la preoccupazione degli organi di garanzia è quella di agire, in modo unitario, sulla base di interessi di elevata importanza.

⁵⁵ Sul punto si rimanda alle considerazioni svolte nella parte II e a quanto già detto in A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, cit.

CAPITOLO II

DALLA FUNZIONE LEGISLATIVA ALLE FUNZIONI DELLA LEGISLAZIONE NELLO STATO CONTEMPORANEO

SOMMARIO: 1. Un'altra prospettiva nello studio delle fonti. – 2. La velocizzazione dei procedimenti legislativi. – 3. Alcune implicazioni emergenti dall'esame condotto: la "specializzazione funzionale" delle fonti primarie e il rischio di nuovi fenomeni "patologici". – 4. *Segue*: una legislazione fatta per "divenire" anziché per durare. – 5. Spunti conclusivi: la difficile distinzione tra patologia e fisiologia.

1. UN'ALTRA PROSPETTIVA NELLO STUDIO DELLE FONTI

Le tendenze descritte hanno cercato di aiutare a sintetizzare cosa è emerso nell'esame della prassi, mostrando che oramai il nostro ordinamento costituzionale sta metabolizzando la trasformazione complessiva del sistema delle fonti indotta dalle profonde trasformazioni sociali e istituzionali del tempo presente. Lo sviluppo qui descritto pone, però, numerosi problemi allo studioso, il primo dei quali riguarda l'approccio – e forse anche lo stato d'animo – con il quale affrontare questi cambiamenti epocali.

Secondo una lettura oramai classica, tali evoluzioni segnerebbero l'assunzione di un maggiore potere sulle fonti primarie da parte del Governo e il relegamento del Parlamento a organo comprimario del primo. In base a questa lettura oggi saremmo parecchio lontani dal quadro dei poteri delineato nel testo costituzionale, che metteva al centro la legislazione prodotta dal Parlamento. L'espansione dei poteri normativi del Governo avrebbe corrotto la formula dello Stato liberale di diritto in base alla quale le leggi dovrebbero essere l'esito delle discussioni dei rappresentanti della volontà generale (Nazione) e, per questa ragione, dovrebbero contenere solo norme generali e astratte (le uniche abilitate a innovare l'ordinamento¹)².

¹ Questo modo di concepire la legge come "espressione della volontà generale" di ascendenza illuministica si fa di solito derivare dalla filosofia di Rousseau (v. J.-J. ROUSSEAU, *il contratto sociale*, Rizzoli, Milano, 2005, 98). A questo proposito v. l'ampia e chiara ricostruzione effettuata da G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, EGES, Milano, 1984, 154 ss.

² Probabilmente, questo modo di guardare alle fonti è solo ideale e non si è mai verificato nel

Sempre in questa ottica, lo spostamento del baricentro politico sul Governo sarebbe da considerare come una patologia del nostro sistema costituzionale. La riduzione in modo drastico del potere del Parlamento determinerebbe in maniera conseguenziale l'impossibilità di un adeguato controllo sociale e politico sui processi di produzione normativa, con un effetto deleterio sulla tenuta stessa della formula parlamentare³ e con numerosi altri problemi legati al disordine delle fonti⁴.

Guardare a questi fenomeni – soprattutto nel loro sviluppo dalla XIII legislatura – scorgendo in essi l'evidenza di una degenerazione della legislazione prodotta dalla non completa evoluzione maggioritaria della forma di governo, ha il pregio di far intendere quanto la produzione legislativa si sia allontanata dal luogo che secondo l'idea liberale doveva esprimere al massimo la rappresentanza democratica, ma ha anche il limite di non cogliere a pieno le cause di questo allontanamento.

Pur essendo logicamente corretto, perché evidenzia una «fuga dal procedimento legislativo ordinario» previsto in Costituzione, tale approccio non permetterebbe di afferrare tutte le trasformazioni del rapporto tra le procedure parlamentari e la forma di governo nel suo complesso⁵. Inoltre, esso non consentirebbe di afferrare il nesso che c'è tra la “domanda” e l’“offerta” legislativa, almeno per come essa si è strutturata all'indomani della approvazione della Costituzione (e di cui abbiamo parlato descrivendo la prima tendenza).

Per affrontare tali problemi è necessario, perciò, partire dalla consapevolezza

nostro ordinamento, come avanza A. SPADARO, *La “asistematicità” del “sistema delle fonti”*, in *Rass. parl.*, 4, 2009, 1215 ss.

³ Per una analisi della situazione attuale v. i contributi contenuti nel volume M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Aracne, Roma, 2008. Con queste considerazioni si tocca anche il problema generale della crisi del parlamentarismo di cui si è parlato prima, ovvero la questione della “subordinazione dell'esecutivo al legislativo” che trova le sue radici nel pensiero anti-assolutista del XVIII secolo (Montesquieu e Rousseau) e nella rivoluzione francese del 1789, quella che Schmitt chiamò la “metafisica liberale”. Cfr. P. PASQUINO, *Prefazione*, alla nuova edizione italiana di C. SCHMITT, *Parlamentarismo e democrazia*, Marco Editore, Cosenza, 1999, VIII.

⁴ Tale concezione vede, quindi, negli sviluppi – soprattutto recenti – della legislazione la storia di una lunga serie di abusi, che rappresenterebbero la più grande minaccia con la quale il nostro ordinamento si confronta da più di trenta anni. Molto efficace a questo proposito la sintesi di V. PIERGIGLI, *Le regole della produzione normativa*, cit., 123 ss.

⁵ Come fa rilevare R. RUSSO, *Analisi delle fonti di produzione primaria dal 1994 in poi*, cit., 3 il termine “crisi” applicato alla legge e perciò alle fonti primarie «trasuda un “disvalore” e una censura: la produzione normativa non è (o non è più) come dovrebbe essere. La totalità degli scritti che si esercitano sul tema sottolineano la distanza da “un qualcosa” che non è più presente, una sorta “decadenza” da un “ideale”. Questa posizione però postula una sorta di “a priori” (il “come” dovrebbe prodursi diritto) che vive sul terreno del “giusto” (e quindi inidoneo a configurare l'illegittimità del contegno “ingiusto”) anche se desidererebbe spostarsi sul terreno del “giuridico” (il solo che consente di qualificare illegittimo alcunché)».

za di essere di fronte agli effetti di molteplici evoluzioni tanto della forma di stato (rapporto tra poteri autoritativi e libertà) quanto della forma di governo (il dinamismo dei rapporti tra Governo e Parlamento)⁶.

Il problema che vive la nostra forma di governo non è riducibile – come spesso è stato affermato – allo squilibrio che essa vive in favore del Governo a scapito delle assemblee rappresentative. Piuttosto, deve essere ripensato lo stesso ruolo di queste ultime e il modo in cui esse, ed il sistema politico-partitico che le anima, ritengono di dover interpretare tale ruolo⁷.

Si fa avanti, allora, una seconda lettura di questo quadro, la quale parte dalla constatazione che i numeri e gli andamenti complessivi della legislazione testimoniano i caratteri di una “mutazione funzionale” delle fonti primarie, e non già solo una loro degenerazione. Il primo cambiamento di cui prendere atto concerne, perciò, la perdita di centralità che la legge ha subito nello sviluppo storico della legislazione repubblicana⁸. Dal 1948 ad oggi lo scenario entro cui i Governi e i Parlamenti operano è cambiato notevolmente: nei fatti la legge ordinaria è stata usata per fini ulteriori e sempre più specializzati rispetto a quelli originari⁹; mentre la gerarchia delle fonti ha subito un notevole ridimensionamento, rendendo la Costituzione stessa uno documento dotato di una duttilità inimmaginabile¹⁰. Tali cambiamenti sono stati facilitati dall’evoluzione del sistema parlamentare¹¹ e poi dalle rivoluzioni della rappresentanza politica¹². Si pensi in questo senso a come è cambiato il modo di fare le leggi nel delicato passaggio

⁶ Su tale aspetto v. le considerazioni di M. RUOTOLO, *Crisi della legalità e forma di governo*, cit., 143-144.

⁷ Cfr. G. VERDE, *Introduzione*, in *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, a cura di S. PAJNO, G. VERDE, Giuffrè, Milano, 2010, 13.

⁸ Come è noto l’ordine costituzionale aveva mantenuto la centralità del procedimento legislativo ordinario come paradigma dell’espressione statutale del potere. In questo quadro la legge era stata ritenuta non più espressione di un legislatore onnipotente, ma lo strumento principale per regolare la vita giuridica. Oggi questa centralità è venuta meno sia per fattori interni alla forma di governo sia per fattori esterni come l’Unione europea e il sistema delle autonomie. Su tale aspetto v. da ultimo le considerazioni di P. CARETTI, *Il Parlamento dopo il referendum del 4 dicembre 2016: che fare?*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, 2016, 16 ss.

⁹ Come evidenziato nel Cap. I, Parte III.

¹⁰ Sulla crisi della gerarchia si incentra il lavoro di S. PARISI, *La gerarchia delle fonti: ascesa, declino, mutazioni*, Jovene, Napoli, 2012, in particolare il Cap. II.

¹¹ Cioè di quel processo di confronto tra opinioni libere da cui, secondo la dottrina tedesca e francese dello Stato liberale, sorgeva come risultato finale la vera e giusta volontà dello Stato. Cfr. sul punto A. PIZZORUSSO, *Recenti tendenze del parlamentarismo*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1, 1993, 43 ss.

¹² Per i riflessi sulla legge v. F. BILANCIA, *La crisi dell’ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, cit., 283 ss. Da ultimo sul punto v. la interessante relazione di S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit.

politico-istituzionale del 1992. Siamo passati da una condizione di democrazia bloccata (in un sistema politico di tipo “pivotale” con la Democrazia Cristiana sempre al potere) ad una logica della “alternanza”, frutto di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario¹³. Ciò ha avuto notevoli riflessi sul modo di concepire il c.d. “rendimento” legislativo dei Governi¹⁴ e di riflesso ha condizionato moltissimo il prodotto legislativo¹⁵.

2. LA VELOCIZZAZIONE DEI PROCEDIMENTI LEGISLATIVI

In settanta anni le norme costituzionali sulle fonti hanno dato prova di grande resistenza al cambiamento. I meccanismi costituzionali di produzione delle fonti primarie hanno dato prova di poter funzionare anche quando le trasformazioni della forma di stato e della forma di governo hanno imposto ai legislatori di farsi carico di nuove e inedite esigenze sociali¹⁶. La dottrina del nuovo costituzionalismo che si è diffusa in Europa dopo la seconda guerra mondiale, e che considera la Costituzione come *higher law*, ha però “indebolito il ruolo della legge¹⁷” sia consentendo che essa potesse essere controllata ed eventualmente annullata sia mettendole accanto fonti governative di pari grado gerarchico. A questo si sono aggiunti poi, negli ultimi trenta anni, due ulteriori fattori di debolezza: l’esplosione del pluralismo delle fonti (grazie anche all’aumento del potere delle Autorità indipendenti) e una diffusa rivalutazione del ruolo della giurisprudenza come possibile attività di produzione normati-

¹³ Sui riflessi che hanno avuto le modifiche del sistema elettorale sulla forma di governo nei tempi più recenti si v. l’ampia e documentata ricostruzione di M. RUBECCHI, *Il diritto di voto: profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016, *passim*.

¹⁴ In certe circostanze il Parlamento e il Governo hanno modificato interi settori sotto la spinta della necessità di cambiare quanto era stato realizzato da altre forze politiche in passato. Esempi interessanti di questo possono essere considerati: la riforma del Titolo V della Costituzione e in generale le leggi sulle autonomie; l’organizzazione della pubblica amministrazione; le politiche migratorie; il processo penale.

¹⁵ Si vedano a questo proposito le analisi di alcuni politologi che in modo certamente maggiore di altri hanno analizzato tale fenomeno: F. ZUCCHINI, *Italy: Government alternation and legislative agenda setting*, cit.; F. MARANGONI, *Provare a governare, cercando di sopravvivere: esecutivi e attività legislativa nella seconda repubblica*, cit., 81 ss.

¹⁶ In termini diversi, ma con tinte simili, mi pare che questo modo di intendere le norme costituzionali colga quanto già affermato dalla dottrina che, partendo dalla necessità di “capire quale è l’ordine del disordine” e non di “mettere ordine nel disordine”, individua nella Costituzione l’unico elemento che possa garantire l’uso ragionevole del diritto positivo vigente. Cfr. A. SPADARO, *La “asistematicità” del “sistema delle fonti”*, cit., 1217 ss.

¹⁷ Su questi sviluppi v. A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, cit., 349 ss.

va¹⁸ (soprattutto in forza dell'abbandono di alcune delle motivazioni che avevano indotto il pensiero giuridico dell'Illuminismo a sostenere le codificazioni¹⁹).

Alle considerazioni circa il cambiamento della legge nel quadro dell'esame condotto risulta pregiudiziale capire e verificare la tenuta delle regole costituzionali sulla produzione del diritto²⁰.

Non è un caso, infatti, che secondo le risultanze dell'analisi condotta, uno degli obiettivi principali di chi tiene in mano il timone della legislazione è diventato quello di offrire risposte a problemi entro tempi brevi e certi: le procedure rivolte ad approvare il decreto-legge, ad esempio, abbassano drasticamente i tempi di decisione parlamentare perché mettono sotto *stress* quella parte del circuito della decisione politica fatto dal raccordo tra maggioranza parlamentare e Governo²¹. Gli stessi attori che intervengono nei processi legislativi preferiscono procedure e tempi cogenti che consentono loro di arrivare a una decisione finale, con un testo bloccato che raramente può essere più oggetto di negoziazione – anche a costo di bloccare tutte le decisioni ponendo la “questione di fiducia” – rispetto alla possibilità di produrre testi migliori ma secondo tempi non calcolabili in precedenza²².

I mutamenti che si stanno descrivendo non sono solo quantitativi. La maggioranza parlamentare e il Governo si sono trasformati in veri e propri «trascinatori della produzione normativa²³». 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 mostrano tutta la forza politica del Governo e, più nello specifico, la capaci-

¹⁸ Cfr. N. PICARDI, *La vocazione del nostro tempo per la giurisdizione*, cit., 41 ss.

¹⁹ Su cui N. IRTI, *L'età della decodificazione*, cit. e il dibattito a cui ha dato luogo questo volume.

²⁰ Interessante a questo proposito I. STOLZI, *Immagini della crisi e ruolo delle fonti: un'ipotesi di lettura*, cit., 253.

²¹ Cfr. N. LUPO, *L'impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, cit., 229 ss.

²² Il contesto della crisi economica ha notevolmente velocizzato tali dinamiche (in proposito R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, cit.), e non senza produrre un gran numero di problemi, ma è evidente che tali fenomeni erano visibili già da alcuni anni. Prima il pluralismo sociale e, poi, oggi la velocità delle tecnologie stanno modificando il volto del nostro sistema costituzionale, imprimendo un notevole cambiamento anche per i meccanismi di produzione normativa. A tal proposito v. le considerazioni di A. CARDONE, *La “normalizzazione” dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, cit., 365 ss. con riguardo alla giustificazione costituzionale del potere contingibile ed urgente, ma che potrebbero essere estese anche oltre quel limitato ambito al potere di decretazione d'urgenza.

²³ Fenomeno che fanno rilevare già A. BONOMI, C. TACCOLA, *Il tempo di approvazione delle leggi nella XIII e nella XIV legislatura*, cit., 206.

tà dei Governi in carica di disporre a proprio favore dei tempi e delle modalità di approvazione delle leggi.

Questi cambiamenti, perciò, non sono da intendere come il frutto del proposito di stravolgere il sistema costituzionale delle fonti attraverso fenomeni di scoordinamento e di cattiva legislazione o della naturale impossibilità di semplificare. Più che altro, essi sono il prodotto 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 pubblica²⁴, il circuito politico è stato 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 prima.

In termini politici, il passaggio a un sistema elettorale maggioritario e a governi di coalizione pre-elettorale ha accelerato la trasformazione del processo di "mediazione-patteggiamento" sulla legislazione: la certezza sui tempi della decisione è ora forse più importante della garanzia di assicurare il dibattito nelle aule parlamentari rivolto a definire il contenuto delle leggi e poi la corretta attuazione delle stesse²⁵.

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 ancora 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 la cui capacità di riformare il sistema delle fonti non sembra neanche avere bisogno di un cambiamento espresso della Costituzione, tanto esso è stato capace di imporsi oltre il dettato della Carta²⁶.

²⁴ In termini teorici sul punto v. J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma, 2013, spec. Cap. VIII.

²⁵ Esigenze che erano evidenti fin dagli albori dell'attuale sistema parlamentare (non si può dare la colpa alla legge elettorale maggioritaria perché già prima di quel 1993 il modo di fare leggi era dominato da queste dinamiche), ma che oggi per la combinazione di fattori esterni come la crisi economica, l'aumento della povertà, il progresso tecnologico, l'immigrazione e la sicurezza, sono divenuti i fattori decisivi nel processo legislativo.

²⁶ Ci riferiamo in particolare al tema del bicameralismo perfetto. Come è stato documentato nel Cap. III della Parte II oggi numerose delle leggi approvate con il procedimento normale sono decise con due sole letture, a testimonianza del fatto che la riforma del sistema bicamerale è entrata per mezzo della interpretazione del procedimento legislativo prima ancora che attraverso una riforma degli articoli costituzionali. Tale modo di intendere il testo della Costituzione la avvicina molto all'idea del "corpo normativo" da interpretare "*magis ut valeat*". Una tendenza interpretativa della Costituzione messa in evidenza criticamente da M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1982, 65 ss.

La velocità delle decisioni ha trasformato lo “stile dell’edificio”, per usare la metafora di Leopoldo Elia²⁷. I cambiamenti delle fonti, la trasformazione degli organi costituzionali, l’instabilità del sistema dei partiti, le prassi degenerative del meccanismo del governo parlamentare sono causa ed effetto di un cambiamento di natura epocale che prende avvio nel momento in cui cambia il sistema economico e a livello sociale si tende a raggiungere una maggiore eguaglianza attraverso il tentativo di includere strati sempre più numerosi della società²⁸. Sarebbe, perciò, impossibile e inutile rintracciare un “responsabile” a cui addossare la colpa o risalire a una causa unica: è impossibile separare i vinti dai vincitori o, addirittura, le cause dagli effetti.

Che Parlamento e Governo siano impegnati non solo nel dibattito sul contenuto delle leggi ma anche nel negoziare i tempi delle decisioni è stato dimostrato in vari punti dell’analisi condotta. I dati sugli emendamenti ai decreti-legge, ad esempio, sono un’utile cartina al tornasole di questa situazione. I *playmakers* degli emendamenti presentati in Commissione sui disegni di legge di conversione sono insieme i relatori di maggioranza e i burocrati dei ministeri²⁹. Maggioranza parlamentare e Governo, infatti, sul piano del potere emendativo in commissione agiscono quasi come un soggetto unico (che non è possibile scindere). L’ampiezza del potere emendativo e la creazione degli emendamenti nel circuito maggioranza-Governo rivelano che oggi nel sistema italiano il processo legislativo parlamentare e l’attività pre-parlamentare di elaborazione legislativa si trovano su un piano di sostanziale equivalenza. Il processo legislativo è divenuto il momento in cui si consolida una negoziazione-mediazione che avviene o dentro o fuori le aule parlamentari, ma con la quale viene sancita in via provvisoria una regolazione spesso molto settoriale o micro-settoriale per contemperare interessi confliggenti.

Tuttavia, tali trasformazioni hanno prodotto anche forzature procedurali ed effetti non desiderati. Il procedimento legislativo è sempre più dominato dal *continuum* maggioranza parlamentare-Governo, con numerosi esempi di esclusione e di esasperamento del rapporto con le opposizioni che vengono spesso escluse dal dibattito interno nelle aule parlamentari³⁰.

²⁷ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 638.

²⁸ Una analisi che possiamo far risalire addirittura alla dottrina giuridica del primo dopoguerra in Germania. Cfr. F.L. NEUMANN, *Mutamenti della funzione della legge nella società borghese*, in *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, a cura di N. MATTEUCCI, traduzione di G. Sivini, Il Mulino, Bologna, 1973, 245 ss.

²⁹ Cfr. l’analisi di B.G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi dei ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, 4, 1993, 119 ss.; U. DE SIERVO, *Ma chi fa i decreti legislativi?*, cit., 496 ss.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., 81 ss.

³⁰ Una esclusione che non è paragonabile a quella determinata dalla sola presenza dei partiti, come rilevato da G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989, 163 ss.

Abbiamo visto nell'esame delle ultime legislature il crescente ruolo ricoperto dal Governo nella fase pre-parlamentare e parlamentare del procedimento legislativo. L'esame degli aspetti relativi alla procedura legislativa (i tempi e le letture nella approvazione delle leggi, il numero delle questioni di fiducia votate, il passaggio dei disegni di legge in commissione) evidenzia quanto il potere del Governo nella fase della produzione legislativa passa sostanzialmente dalla supremazia sui tempi della decisione³¹.

Come si è visto, questa situazione diventa problematica (fino a presentare seri profili di incostituzionalità) quando l'incapacità-impossibilità di decidere, nel raccordo tra partito di maggioranza parlamentare e Governo, – che è indipendente dalle fonti – si scarica sul procedimento legislativo e, imponendo negoziati continui nella formazione degli atti normativi, produce fonti precarie di cattiva qualità, che non tutelano in modo adeguato gli interessi socio-economici da regolare³².

3. ALCUNE IMPLICAZIONI EMERGENTI DALL'ESAME CONDOTTO: LA "SPECIALIZZAZIONE FUNZIONALE" DELLE FONTI PRIMARIE E IL RISCHIO DI NUOVI FENOMENI "PATOLOGICI"

Secondo l'impostazione seguita in questo lavoro la precarizzazione delle fonti primarie è da considerarsi come il frutto di fenomeni di generale adattamento delle fonti primarie rispetto alle trasformazioni della forma di stato e della forma di governo. Le novità descritte hanno un punto di caduta nel processo di *specializzazione* funzionale delle fonti primarie previste in Costituzione: un'evoluzione delle fonti che a questo punto è divenuta strutturale e tale da far apparire questi fenomeni come ormai irreversibili e sempre più legati a fattori esterni al diritto stesso³³.

Secondo la nostra prospettiva, la categoria un tempo unitaria della legge si è frammentata e specializzata in una pluralità di tipi; un fenomeno, questo, indubbiamente legato al mutamento dei contenuti e delle funzioni delle fonti

³¹ M. CARTABIA, *Introduzione. Il governo "Signore delle fonti"?*, cit., XIII.

³² Si pensi in questo caso alle sentenze della Corte cost. sui decreti-legge (n. 22/2012, relativa alla disomogeneità delle disposizioni di un d.l. "milleproroghe", n. 32/2014, relativa alle disposizioni di un decreto-legge in materia di inasprimento delle pene per detenzione di droga, e poi alle numerose altre che ribadiscono questa giurisprudenza), o alla giurisprudenza sul decreto legislativo (v. ad es. le recenti sentt. nn. 251/2016 e 104/2017).

³³ In proposito v. le notazioni di A. RUGGERI, *È possibile ancora parlare di un sistema delle fonti?*, in *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, a cura di M. SICLARI, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 87 ss.

primarie³⁴, le quali hanno assunto una connotazione tale da alterare il tradizionale modo di concepire il potere ordinatore degli atti legislativi del Parlamento³⁵.

L'idea della legge come fonte di norme astratte e generali era legata a una concezione – oggi definitivamente tramontata – che assegnava al potere legislativo una funzione “esterna” rispetto alla società e ai suoi problemi³⁶. In tale orizzonte, in cui le costituzioni contenevano essenzialmente norme rivolte a determinare il rapporto tra poteri pubblici³⁷, la funzione legislativa era espressione dell'esigenza (negativa) del rispetto e della garanzia della sola eguaglianza “formale”³⁸. Con il passaggio dallo Stato di diritto ottocentesco allo Stato costituzionale a questa esigenza si è aggiunta pure quella – dovuta proprio all'allargamento della «nozione di Costituzione³⁹» e alla unità tra Stato e società – rivolta a perseguire “azioni positive” (*eguaglianza sostanziale*) in un contesto sociale plurale⁴⁰.

³⁴ Un fenomeno che assume un valore ancor più forte per via delle norme costituzionali sulle fonti e quindi della introduzione della “legalità costituzionale”. Su tali aspetti v. V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 1960, 776 ss. e più di recente R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, cit., 177 ss.

³⁵ A.A. CERVATI, *La formazione delle leggi*, art. 72, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, 1985, 40 ss.

³⁶ F.P. BONIFACIO, *Le leggi del Parlamento e la pluralità dei soggetti legittimati a porre comandi normativi*, in *Il Parlamento tra crisi e riforma*, a cura di A. BARBERA, et al., Franco Angeli, Milano, 1985, 17.

³⁷ I. STOLZI, *Le inchieste parlamentari. Un profilo storico-giuridico (Italia 1861-1900)*, Giuffrè, Milano, 2015.

³⁸ In proposito v. R. BIN, *Stato di diritto*, cit., 1150 ss.

³⁹ Le Costituzioni del novecento hanno tentato di ricomporre sul piano storico la frattura concettuale tra democrazia e costituzionalismo attraverso la ricerca di un equilibrio tra principio democratico e limiti alla politica. Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1999, 160 ss. Su questo aspetto v. anche C. MORTATI, *Costituzione (dottr. gen.)*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, 222 ss.

⁴⁰ Ciò ha avuto una esplosione con l'aumento della legislazione settoriale e delle leggi “speciali” (per usare un termine che si contrappone alla esistenza – quasi mitologica – di leggi “generali”), di leggi provvedimento, di leggi promozionali o di incentivazione. Cfr. M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (parte prima)*, in *Giur. it.*, 7, 2007, 1825 ss. Sul tema delle leggi provvedimento esiste una letteratura molto vasta e qui solo tratteggiabile per sommi capi: v. in particolare C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968. Da ultimo con questi temi si sono confrontati: M. LOSANA, *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015; G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, cit.; A. CARDONE, *Il fenomeno delle leggi-provvedimento e la crisi della separazione tra ordine legale e ordine costituzionale: retorica dello strict scrutiny e vuoti di tutela*, cit., 181 ss.; G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2007, 319 ss.; S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, cit.

Con l'entrata in vigore della Costituzione le esigenze normative di questo nuovo ordine si sono moltiplicate⁴¹. Data la varietà delle articolazioni sociali ammesse al processo politico, si è richiesto ai legislatori non solo di garantire l'eguaglianza formale ma di raggiungere il più possibile l'equa distribuzione del reddito e di adoperarsi per guadagnare l'eguaglianza sostanziale destinando risorse alle diverse categorie di titolari dei nuovi diritti sociali⁴². In questo sistema delle fonti sono poi riusciti ad attecchire i meccanismi per recepire il diritto sovranazionale e per dare efficacia nel nostro ordinamento ai numerosi atti internazionali a cui l'Italia partecipa.

Per la disciplina di questi particolari settori della vita sociale si è ritenuto incompleto il meccanismo di produzione del diritto basato sulla legge del Parlamento nazionale (e sulla sua prosecuzione negli atti normativi del Governo) e sono stati previsti altri centri di produzione normativa, concorrenti con quelli tradizionali. La prima e più importante innovazione di ciò è il riconoscimento del potere legislativo del Governo in Costituzione.

Gli effetti distruttivi di tale nuovo equilibrio sono stati controbilanciati nelle costituzioni contemporanee dalla previsione di contenuti di principio aventi valore normativo, tali da condizionare e quindi contenere, orientandoli, gli sviluppi divergenti o contraddittori dell'ordinamento, ingenerati dall'eterogeneità della sua base sociale.

Beninteso, la Carta costituzionale non opera uno stravolgimento dei vecchi dogmi dello Stato ottocentesco. In essa vi sono ancora molte tracce dell'idea liberale sulla rappresentanza politica e sulla legge come strumento onnipotente⁴³: la previsione dell'art. 70 in base alla quale la funzione legislativa spetta alle sole Camere; una non chiara definizione di cosa debba intendersi per "riserva di legge"; l'assenza di una definizione del potere regolamentare del Governo; la mancanza di riserve di amministrazione; la sottoposizione dei giudici esclusivamente alla legge nell'art. 101 Cost.

Malgrado la non chiara identificazione in Costituzione di cosa fosse la natura dell'atto *legge* e, più in generale, di quale fosse lo *status* della legislazione, già prima della entrata in vigore della Costituzione era stato notato che il modello liberale della legge contenente norme generali e astratte non poteva essere sufficiente a soddisfare la domanda legislativa della società italiana. È per questo che la

⁴¹ Su questo punto v. soprattutto G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Volume Primo: il sistema delle fonti del diritto*, cit., XI e dal punto di vista della dottrina della separazione dei poteri – di cui dopo si parlerà – G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 1984, 135-136 e D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Laterza, Roma-Bari, 2004, 85 ss.

⁴² Su questo punto sia consentito un rimando a E. LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali. Profili teorici e prassi costituzionali*, cit., *passim*.

⁴³ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Volume Primo: il sistema delle fonti del diritto*, cit., X.

provvedimentalizzazione della legge è stata interpretata dai legislatori e successivamente spiegata dalla dottrina come un'esigenza dettata dal pluralismo sociale e dalla evoluzione economica⁴⁴. D'altronde, anche la Costituzione contiene già tracce di un cambiamento nella concezione della legge e di una sua *provvedimentalizzazione*, come documentano gli artt. 43 (relativamente alla espropriazione) e l'art. 44 (relativamente alla proprietà agricola e alla riforma agraria).

La specializzazione funzionale può essere considerata, dunque, una prova del fatto che la seconda parte della Costituzione ha retto l'urto delle trasformazioni intervenute negli ultimi settanta anni⁴⁵. Il sistema di produzione del diritto e lo stesso sistema delle fonti non si sono disfatti. Hanno retto di fronte ai mutamenti della forma di stato e alle trasformazioni politiche e tecniche della forma di governo (anche perché, a conti fatti, le metamorfosi delle fonti erano una vera e propria necessità difficile da evitare⁴⁶).

Questa prospettiva si fa ancora più importante se considerata alla luce dello sviluppo complessivo che ha subito tutto il potere legislativo⁴⁷. L'evoluzione

⁴⁴ In questo senso vale ancora il rilievo già messo in luce nella Parte 2, Cap. I, par. 1.2 che svolgono A. SIMONCINI, V. BONCINELLI, *La produzione legislativa*, cit., 151 ss. in base al quale il grande numero delle leggi della prima legislatura derivasse dalla esigenza di mettere in moto la macchina amministrativa del nuovo Stato italiano, dando carattere stabile all'ingente produzione normativa provvisoria del periodo immediatamente successivo alla guerra. Questo tema si collega sia alla concezione dell'atto normativo sia poi alla teoria della divisione dei poteri. Sul primo aspetto occorre subito sgombrare il campo da facili riduzioni ricordando che da molto tempo la dottrina ha messo in evidenza che la generalità e l'astrattezza sono caratteristiche al più tendenziali delle leggi. A questo proposito ci soccorrono le parole di Vezio Crisafulli nella nota voce "Atto normativo" del 1959, nella quale l'autore prima di offrire la sua teoria "sostanziale" sulla distinzione tra un "astratto disporre" e "concreto provvedere" arrivava alla conclusione che in un ordinamento giuridico le norme possiedono solo tendenzialmente le caratteristiche della "generalità e astrattezza". Cfr. V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, cit., 246.

⁴⁵ Per usare la formula ("semplificare") che in maniera contro intuitiva usa C. SCHMITT, *L'evoluzione recente del problema delle delegazioni legislative*, cit., 536 ss.

⁴⁶ Gli ultimi venticinque anni hanno portato, infatti, a una specializzazione delle fonti primarie determinata direttamente dalla necessità di regolare fenomeni e situazioni che il Parlamento non poteva disciplinare solo attraverso la legge. Un tema che si avverte in molti altri paesi europei, non solo in Italia, come dimostra A.H. TÜRK, *The concept of legislation in European Community law: a comparative perspective*, cit.

⁴⁷ Sul punto le pagine forse più illuminanti sono state scritte da Costantino Mortati. Nel volume su "Le leggi provvedimento" del 1968 l'autore prende le mosse dal cambiamento del modo di intendere il principio di separazione dei poteri per giustificare la «possibilità di assunzione da parte della legge di attività sostanzialmente amministrativa». Secondo l'autore, nel passaggio allo Stato contemporaneo sarebbero mutati i presupposti stessi ai quali questo principio si ispira: «il radicarsi dei due poteri attivi, legislativo e esecutivo, in diverse ed autonome forze sociali, ciascuna fornita dell'efficienza necessaria a limitare l'altra; l'attribuzione allo Stato di una funzione di garanzia prevalentemente negativa rivolta a preservare al massimo la sfera dei singoli da interventi della pubblica autorità; la mancanza nel potere giudiziario delle competenze idonee ad arrestare l'azione degli altri due». Per le citazioni nel testo e in nota v. C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 48.

dello Stato contemporaneo ha operato in due sensi su questo potere.

In primo luogo, attraverso l'unificazione, in una comune fonte di legittimazione, dell'intero potere attivo dello Stato, così che le sue due articolazioni, la legiferante e la governante ormai strettamente collegate fra loro nei regimi parlamentari da un intimo rapporto fiduciario, non hanno più potuto trarre da una propria base sociale un efficiente sostegno alla rivendicazione di autonome sfere di competenze. In secondo luogo, mediante l'attribuzione di «nuovi compiti allo Stato, divenuto da semplice tutore di libertà formale, promotore di giustizia in senso sostanziale»; compiti che hanno richiesto, oltre che una moltiplicazione quantitativa dei suoi interventi nei rapporti sociali, una loro diversificazione qualitativa, tale da accrescere l'incertezza (che già in passato aveva pregiudicato la pratica attuazione del principio di distinzione) in ordine alla linea di demarcazione fra «le attività riservate a ciascuno dei due gruppi di organi, rimasti ormai privi di ogni qualificazione soggettiva o oggettiva idonea a farli configurare quali distinti poteri nel senso loro conferito dalla tradizione»⁴⁸.

A questo si lega il mutamento del rapporto tra il legislativo e il giudiziario. Anche questo fenomeno è il frutto largamente pronosticato dell'impianto dello Stato sociale e delle radicali novità che esso presenta rispetto al vecchio Stato di diritto⁴⁹. Il pluralismo giuridico si è tradotto nel riemergere del «protagonismo dei giuristi, di coloro che sanno di diritto, e in primo luogo di chi – *naturaliter* – si trova nella trincea dell'esperienza quotidiana, cioè il giudice⁵⁰». Anche questo cambiamento è stato influenzato dalla Costituzione e in particolare dal nesso tra riserva di legge e riserva di giurisdizione per come tali principi sono stati assorbiti in essa⁵¹.

Questi punti di svolta dello Stato costituzionale sono densi di implicazioni.

La *prima* implicazione è legata al tipo di legislazione che il Parlamento ha approvato durante questi anni: norme sempre più specifiche che necessitano spesso della continua azione correttiva da parte dello Stato e formate all'esito di processi contrattuali che coinvolgono numerosi soggetti sociali⁵². La legislazione oggi deve governare le esigenze di una società plurale, frammentata, multiculturale

⁴⁸ Cfr. C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 48.

⁴⁹ P. CARETTI, *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio*, cit., 9 s.

⁵⁰ Cfr. P. GROSSI, *Il giudice civile. Un interprete?*, cit., 1142.

⁵¹ Secondo il modello costituzionale ci doveva essere un nesso strettissimo tra implementazione della tutela dei diritti costituzionali e assetto delle istituzioni rappresentative (ma potremmo dire con la sfera delle decisioni politiche); un nesso che non può che condurre alla valorizzazione massima del ruolo della legge e a conferire al giudice un ruolo certo, essenziale, sul piano della garanzia e dell'effettività della tutela, ma non su quello della loro disciplina e tanto meno della loro "creazione".

⁵² Un tema che è ben presente nella dottrina sulla regolazione. Cfr. A. LA SPINA, D. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, cit., 151 ss.

e deve permettere di operare scelte rapide⁵³. In un regime di azioni positive e in una realtà post-industriale, la legislazione è divenuta una forma tra le tante per l'integrazione dei numerosi conflitti sociali, quindi un mezzo per garantire l'equità sociale, non un'armonia di interessi. Si chiede allo Stato e alle istituzioni pubbliche non di fornire uno strumento di giustizia distributiva statica, ma di realizzare – attraverso il diritto – la redistribuzione dei redditi e dei capitali a beneficio della eguaglianza sostanziale⁵⁴. Negli ultimi venticinque anni, poi, si è assistito a un'ulteriore evoluzione. La legislazione deve regolare attraverso interventi immediati una nuova società che è multiculturale, frammentata e sottoposta a continui rischi (informatici, ambientali, terroristici, ecc.) e garantire il rispetto della sovranità statale all'interno del grande mutamento generato dalla appartenenza all'Unione europea e dalla globalizzazione economico-finanziaria.

Per queste finalità serve una legislazione capace di seguire le innovazioni, di governare l'eccezionalità e di intervenire velocemente in base alle evoluzioni della realtà sociale, economica e tecnologica⁵⁵. Non è un caso, quindi, che in numerosi di questi settori si sia così diffusa la delega al potere normativo delle Autorità indipendenti.

Ciò che si domanda al diritto statale è di essere eccezionale perché equo e di adeguarsi velocemente a una realtà plurale⁵⁶. Si chiede allo Stato di intervenire per garantire i bisogni dei cittadini, poco o nulla rilevando che il quadro della normativa cambi ad ogni momento⁵⁷. L'eguaglianza si pone, quindi, in

⁵³ Siamo lontani dall'immagine di atti rivolti a una società omogenea, individualistica e chiusa. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia: tre capitoli di giustizia costituzionale*, cit.

⁵⁴ J. CARBONNIER, *Flessibile diritto. Per una sociologia del diritto senza rigore*, Giuffrè, Milano, 1997, 161.

⁵⁵ È la consapevolezza che il diritto non costruisce l'ordine se questo non è prima nella società. E se quest'ultima è frammentata e priva di certezze, non si può chiedere a un prodotto sociale (appunto il diritto) di fornirle stabilità e certezza. A questo proposito sono essenziali le osservazioni in termini di stabilità e contingenza di G. MARRAMAO, *L'ordine disincantato*, Editori Riuniti, Roma, 1985, 56 ss., poi riprese da M. BARCELLONA, *Critica del nichilismo giuridico*, Giappichelli, Torino, 2006, 10 ss.

⁵⁶ Come ricorda G. PALOMBELLA, *Dopo la certezza: il diritto in equilibrio tra giustizia e democrazia*, cit., 6 «lo sviluppo della complessità sociale costringe il diritto "legale" e statuito in margini sempre più invasi da logiche di equità, dal richiamo a fonti "esterne" o "moralì", permeati dall'elasticità della soft law, dalla funzione riequilibratrice dei principi giuridici».

⁵⁷ Anzi il cambiamento repentino diviene una esigenza politica, specie quando i politici devono adottare misure legislative in risposta a esigenze espresse dalle proprie *constituencies*. Interessante quanto a questi fini afferma B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri: presidenzialismo e sistemi democratici*, Carocci, Roma, 2003, 66 «(...) i politici semplicemente non hanno il tempo di valutare i fatti pertinenti; nella misura in cui prendono in considerazione la sostanza di un problema, molto probabilmente essi valutano come i fatti appaiono al pubblico in senso ampio, piuttosto che considerare il modo in cui essi appaiono dopo un'indagine lunga e rigorosa».

ideale concorrenza con la certezza del diritto e, nel corso della nostra epoca, sta largamente vincendo la partita. La “trasfigurazione” della certezza, come è stata definita, è «il prezzo che, nelle condizioni presenti, doveva pagarsi per l'avvento di un modello che, sotto altri rispetti, pur serve a valori importanti di civiltà⁵⁸». Esiste un chiaro *trade-off* tra crescita dell'intervento dello Stato nella vita economico-sociale e la certezza del diritto⁵⁹. La sicurezza data dalle norme stabili che gli illuministi avevano così ben postulato era funzionale a uno Stato piccolo e impegnato su pochi fronti⁶⁰. Se lo Stato si interessa dell'eguaglianza sostanziale il suo intervento avrà bisogno sempre più velocemente di tante norme e, in generale, di una legislazione funzionalmente specializzata e differenziata⁶¹.

Grava sulla funzione legislativa, perciò, l'esigenza di farsi carico di una nuova forma di complessità sociale e tecnica, la quale si scarica sulla legislazione anzitutto richiedendo – grazie a una continua contrattazione – norme legislative quanto più possibile complete e autosufficienti⁶².

⁵⁸ È questo il severo insegnamento che deriva da una parte della dottrina italiana che sul punto ha individuato certamente una verità insolubile dell'attuale discussione intorno alla certezza del diritto e più in generale ai pilastri che fondano lo studio del diritto costituzionale (Cfr. G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri. Saggi di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2001, 99 ss.).

⁵⁹ Muta, perciò, anche l'affidamento dei cittadini. Non si fonda sulla infallibilità del legislatore (Cfr. B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri: presidenzialismo e sistemi democratici*, cit., 65 ss.) ma sulla garanzia che prima o poi le aspettative sociali verranno tenute in considerazione (N. LUHMANN, *La differenziazione del diritto: contributi alla sociologia e alla teoria del diritto*, a cura di R. DE GIORGI, Il Mulino, Bologna, 1990).

⁶⁰ Su questo punto si v. anche quanto afferma G. PALOMBELLA, *Dopo la certezza: il diritto in equilibrio tra giustizia e democrazia*, cit., 6: «solo in senso debole e forse marginale, il diritto pretende di esprimere oggi la voce dello Stato, quale detentore unico e autocratico del potere, e dispensatore della giustizia. E ciò sia per il peso esercitato dalle carte costituzionali contemporanee, che relativizzano e limitano l'ultimatività della decisione “politica”, sia per la diluizione del diritto statale attraverso la concorrenza pervasiva delle fonti “globali”, produttrici di un diritto sopranazionale, che è persino difficile imputare a una qualsiasi unitaria “volontà”».

⁶¹ Il diritto non è solo sanzione ma anche promozione e incentivo. Cfr. N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione: nuovi studi di teoria del diritto*, cit., 26 ss.

⁶² Una legge che “trascende la società” non può che essere generale e astratta; una legge che è il risultato di una contrattazione dello Stato con gruppi particolari non potrà che contenere disposizioni che si applicano non alla generalità dei cittadini, bensì a persone e gruppi determinati (magari anche mascherato con l'interesse generale). Cfr. C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello stato contemporaneo*, cit., 7 ss. In una situazione nella quale si interviene legislativamente nelle questioni economiche e sociali toccando direttamente alcuni interessi e favorendone altri non era più possibile concepire la legge come garanzia della “volontà generale”. Anche quando l'intervento dello Stato si volge a tutelare l'interesse delle classi e dei gruppi economicamente più deboli, in una società sempre più articolata e pluralmente come quella attuale è difficile non urtare l'interesse di altri settori numericamente cospicui e politicamente significativi. Come già indicava CAPOGRASSI (citato da M. CORSALE, *Certeza del diritto e crisi di legittimità*, cit., 229) «il fatto che lo stato si trova di fronte a scopi concreti ed ordinari da

Dall'altro nella misura in cui interviene a modellare lo svolgimento della vita sociale e delle attività economiche, lo Stato si trova nella situazione di dovere soddisfare una esigenza di "esaustività" e "completezza" che deriva direttamente dal fatto che ormai molti rapporti sociali si influenzano a vicenda e sono, per così dire, interdipendenti. In questa situazione ogni modifica legislativa richiede un intervento che deve spingersi fino a disciplinare gli aspetti più minuti e di dettaglio⁶³.

La seconda implicazione ha a che fare con quell'insieme di trasformazioni che da alcuni anni interessano lo Stato come soggetto dotato di potere giuridico sovrano⁶⁴. A questo proposito, nella legislazione recente viene in rilievo soprattutto il dato relativo al rapporto tra ordinamento interno e ordinamento UE. Come evidenziato, questo rapporto non ha a che fare più solo con l'efficacia diretta e superiore del diritto europeo e con la costituzione di un ordine giuridico distinto e autonomo, ma vanno al di là di questo dato, configurando «prospettive costituzionali inedite»⁶⁵.

Nel nostro studio abbiamo avuto modo di comprendere che l'applicazione e l'esecuzione dei diritti e degli obblighi che sorgono in base al diritto sovranazionale restano, in considerevole misura, materia di attuazione da parte delle autorità degli stati membri, con notevoli problemi nella fase di implementazione del diritto prodotto a livello sovranazionale⁶⁶.

Le evoluzioni della sovranità non si fermano, però, solo al versante europeo. In questi ultimi anni sono emerse altre e più profonde minacce a quella che un

raggiungere e alla necessità di soddisfare interessi concretamente determinati, porta come conseguenza che questi specifici e precisi interessi prendono il posto di quell'interesse generale che costituiva la nozione fondamentale e primordiale del diritto costituzionale moderno».

⁶³ Con grande lucidità già negli anni trenta Neumann dirà che nello Stato sociale il «provvedimento individuale è l'unica espressione appropriata del potere sovrano». Cfr. F.L. NEUMANN, *Mutamenti della funzione della legge nella società borghese*, cit., 279.

⁶⁴ Le trasformazioni della sovranità fanno tutt'uno con la crisi dello Stato di diritto creato alla fine dell'epoca moderna (Sul punto v. E. ANCONA, *All'origine della sovranità. Sistema gerarchico e ordinamento nella disputa sui due poteri all'inizio del XIV secolo*, Giappichelli, Torino, 2004, 4 ss.). L'impotenza dello Stato nazionale ad affrontare quale soggetto sovrano le sfide del tempo presente è una vera e propria "crisi di paradigma" (D. QUAGLIONI, *La sovranità*, cit., *passim*).

⁶⁵ Cfr. P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione europea*, in *Quad. cost.*, 1, 1999, 3 ss.; A. SIMONCINI, *Per un dialogo costituzionale: l'"infrastruttura" dello stato costituzionale europeo*, in *Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. CARETTI, M.C. GRISOLIA, Il Mulino, Bologna, 2010.

⁶⁶ Questa situazione genera evidentemente un problema sia di coordinamento sia di attuazione per il fatto che le decisioni europee possono modificare il diritto all'interno dei sistemi statali senza tenere conto di come il processo legislativo ordinario funzioni sul piano statale. Fenomeni che sono divenuti ancora più rilevanti nel momento attuale, data la crisi che le istituzioni europee stanno vivendo da almeno un decennio, cioè dal momento in cui si è chiuso con l'allargamento ai paesi dell'est il processo di integrazione europea.

tempo era la sovranità degli stati⁶⁷. Il tradizionale monopolio sovrano delle fonti normative ha lasciato spazio alla funzione governativa di mediare tra dinamiche che hanno sempre più una dimensione sovra-nazionale. Ciò ha messo in luce la inadeguatezza e la obsolescenza del paradigma dello Stato sovrano, ormai «troppo grande per le cose piccole e troppo piccolo per le cose grandi⁶⁸».

Emerge, dunque, la necessità di guardare alla evoluzione della teoria della “divisione dei poteri⁶⁹” e al modo in cui le norme che presuppongono tale principio hanno permesso una immedesimazione del Legislativo e dell'Esecutivo, da un lato, e una trasformazione del rapporto tra Legislativo e Giudiziario, dall'altro⁷⁰. Chi ha scritto la nostra Costituzione evidentemente immaginava ancora che in una forma di governo parlamentare si potessero tenere distinti – non già separati – Parlamento e Governo⁷¹. Settanta anni di vita della nostra forma di governo hanno messo in discussione questo postulato iniziale⁷² e hanno fatto

⁶⁷ Fenomeni come il terrorismo internazionale, il fondamentalismo religioso, la crisi del ruolo dell'ONU quale garante della legalità internazionale, il profilarsi di un nuovo modo di intendere i diritti umani sempre più marcatamente caratterizzati da una matrice liberista, la globalizzazione economica, la tecnologia informatica, sono tutti fattori che stanno ridefinendo l'ordine giuridico e politico internazionale. Su questi aspetti v. le considerazioni di N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione: Diritto, stato e nazione nel “commonwealth” europeo*, Il Mulino, Bologna, 2003, 260 che guarda al tramonto della sovranità concepita nel modo classico come a un bene.

⁶⁸ È troppo grande per la maggior parte delle sue attuali funzioni amministrative, le quali richiedono, anche dove non sono in atto spinte disgregatrici o separatiste, forme di autonomia o di organizzazione federale in contrasto con i vecchi modelli centralistici. Ma, soprattutto, è troppo piccolo rispetto alle funzioni di governo e di tutela rese necessarie dai processi di internazionalizzazione dell'economia e dalle sempre più fitte interdipendenze che ormai condizionano irreversibilmente la vita di tutti i popoli del mondo. Cfr. L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno: nascita e crisi dello Stato nazionale*, Giuffrè, Milano, 1997. Da ultimo sul punto v. le interessanti considerazioni di E. FREDIANI, *La produzione normativa nella sovranità “orizzontale”*, ETS, Pisa, 2010, 173 ss.

⁶⁹ La teoria della divisione dei poteri emerge come paradigma illuministico nel passaggio dalla forma di stato assoluto alla forma di stato liberale. Una ricostruzione storica dell'emersione di tale principio sia in Europa che in America è offerta da: N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà: storia del costituzionalismo moderno*, Utet, Torino, 1976; M.J.C. VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford University Press, Oxford, 1967; E. CAROLAN, *The new separation of powers: A theory for the modern state*, Oxford University Press, Oxford, 2009; C. MÖLLERS, *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

⁷⁰ Su tale punto rimane sempre attuale la lettura di G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, cit., 153 ss.

⁷¹ Con riguardo agli sviluppi della forma di stato liberale I. STOLZI, *Immagini della crisi e ruolo delle fonti: un'ipotesi di lettura*, cit., 257 parla di una “relazione sorvegliata” tra i due poteri.

⁷² Ma già in forza dell'evoluzione che hanno subito gli ordinamenti giuridici occidentali a partire dai primi decenni del XX secolo, del diffuso processo di democratizzazione, dell'espansione dei compiti dello Stato e del decisivo intervento di quest'ultimo nella disciplina delle relazioni economico-sociali, Governo e Parlamento non potevano essere più considerati come organi che rispondono a poteri separati o contrapposti. Esiste un nesso tra questi due organi che trova il suo punto

vedere che quando la Costituzione parla di “funzione legislativa” – sia nell’art. 70 che negli artt. 76 e 77 – lo fa nel limitato senso della attribuzione della competenza di adottare atti legislativi⁷³. Una lettura che si allaccia idealmente con quella fornita dalla giurisprudenza costituzionale nella già citata pronuncia del 1957 sulla riforma agraria.

La moltiplicazione dei compiti dello Stato (primi fra tutti la partecipazione democratica e i diritti sociali) ha evidenziato l’impossibilità di concretare in un’unica istanza istituzionale (il Parlamento, ma anche lo Stato) il compito della produzione normativa⁷⁴, come pure hanno messo in luce che occorresse dotare i giudici di poteri che gli consentissero di andare oltre il dettato della legge o di colmarne i vuoti attraverso l’uso interpretativo della Costituzione e delle fonti sovranazionali⁷⁵.

Il rapido affermarsi di strutture sovranazionali e di meccanismi istituzionali di decentramento ha, infatti, impresso a queste trasformazioni una notevole accelerazione. Non è più pensabile, dunque, l’identificazione della funzione normativa con l’attività legislativa, giacché la prima può esplicarsi oltre che con leggi, anche con atti aventi forza di legge, con regolamenti, direttive, circolari, intese, programmi, ecc. in rapporto alle modalità di esistenza e di sviluppo di uno Stato rivolto alla realizzazione della eguaglianza sostanziale. Allo stesso modo non si può più considerare il giudice nella stretta cornice della “bocca della legge” di matrice settecentesca.

Nello stesso orizzonte, e per le stesse ragioni (sociali e tecniche), è saltata la

di contatto nel meccanismo della fiducia, ma che poi si sviluppa attraverso una serie numerosa di altri atti di indirizzo politico che intensificano notevolmente il livello delle interazioni e vieppiù le sovrapposizioni tra Esecutivo e Legislativo. Su tale punto v. G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri. Saggi di diritto comparato*, cit., 55 ss.

⁷³ In proposito G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, cit., 168.

⁷⁴ Su questo punto appare essenziale la ricostruzione di C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello stato contemporaneo*, cit., 130, dove si legge: «questa distinzione tra gli organi si è però andata man mano attenuando in relazione con la nuova dimensione assunta dallo Stato contemporaneo che, come Stato sociale, ha ampliato considerevolmente i suoi compiti. Conseguentemente i rapporti di reciproche interferenze e di necessaria collaborazione tra gli organi si sono intensificati al punto che gli atti terminali di complessi procedimenti riflettono l’intervento attivo di organi istituzionalmente preposti a diversi poteri. Tale fenomeno si è del resto accentuato a causa della presenza dei partiti e dei gruppi sociali, che, secondo l’esame precedentemente compiuto, nella attuale situazione storica sempre più premono nei confronti delle istituzioni statali».

⁷⁵ Come ha messo in luce L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 110 con l’entrata in vigore della Costituzione «svanisce l’idea del sistema normativo bello e fatto, ontologicamente dato e quindi preesistente rispetto al momento interpretativo e subentra, in suo luogo, la realistica visione di un sistema “in movimento” soggetto a continue evoluzioni: dipendenti non solo dal sopravvenire di nuove discipline, atte a spostare il senso e la portata delle stesse discipline relative ad altre materie o branche dell’ordinamento, ma dall’intrinseco mutare degli indirizzi interpretativi e applicativi, pur fermi restando gli iniziali disposti della Costituzione e delle leggi».

rigida separazione tra funzione normativa e funzione esecutiva⁷⁶, fino a far pensare a un più intenso nesso “relazionale”⁷⁷ tra le due funzioni.

Non è un caso, perciò, che l'insufficienza della distinzione tra legislativo ed esecutivo abbia indotto parte della dottrina a individuare e isolare una «funzione di indirizzo politico» quale «sintesi di ideazione, decisione ed esecuzione»⁷⁸ delle supreme decisioni statali e, in particolare come «traduzione sul terreno giuridico delle scelte politiche operate dalle forze di maggioranza»⁷⁹. Anche l'emergere di questa nuova funzione – pur con le sue imprecisioni – è stata alimentata dalle novità dell'azione statale nello Stato contemporaneo⁸⁰.

Un'altra e molto densa implicazione riguarda l'esercizio del potere legislativo. Qui ci soccorre la Corte costituzionale che già dopo un anno dalla sua entrata in funzione ebbe a precisare che l'espressione “funzione legislativa” che è contenuta nell'art. 70 Cost. (...) «si riferisce alla produzione del diritto obiettivo e che, conseguentemente, ha lo stesso significato nell'art. 76, che regola le condizioni alle quali l'esercizio della funzione legislativa può essere delegato al Governo» e che «gli artt. 70, 76, 77 della Costituzione (...) non definiscono la funzione legislativa nel senso che essa consista esclusivamente

⁷⁶ Le trasformazioni della forma di stato sono gravide di implicazioni per l'assetto della forma di governo. Il potere legislativo e l'esecutivo hanno sempre più una base comune di legittimazione. Ambedue contrattano con i gruppi sociali, dispongono degli strumenti di informazione e di intervento diretto, ed elaborano i programmi di azione soprattutto attraverso la legislazione. Anche sul versante del processo di attuazione europeo, attraverso il quale passano molte delle dinamiche della legislazione attuale, Parlamento e Governo si trovano spesso su piani diversi ma che si integrano.

⁷⁷ «Non v'è funzione normativa senza funzione esecutiva e viceversa. L'una e l'altra non sono concentrate in un solo organo o gruppi di organi, ma sono distribuite in ragione della necessità per ogni istituzione di disciplinare quote di rapporti sociali e di interventi pubblici». Cfr. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, cit., 176.

⁷⁸ Una teoria che risale a M. HAURIU, *Precis de droit constitutionnel*, II ed., Sirey, Parigi, 1929, 385 e che durante il XX secolo è stata messa numerose volte in discussione per la sua natura fondamentale “astratta” e tendente a ridurre la complessità entro una cornice teorica angusta. V. in proposito G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, cit., 188 ss. Sulla teoria dell'indirizzo politico esiste una vasta produzione dottrinarina. Oltre agli autori già citati sul punto e quelli che citeremo nelle note successive v. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Stud. urbin.*, 1939, 55 ss.; P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959; F. MODUGNO, *Funzione*, in *Enc. dir.*, XVIII, Giuffrè, Milano, 1969; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971.

⁷⁹ Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, cit., 164.

⁸⁰ Comunque la si consideri – potere di indirizzo o potere governante (G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri. Saggi di diritto comparato*, cit., 75 ss.) – tale funzione assume un valore essenziale quale mezzo per indicare il modo in cui si sono riorganizzate le relazioni tra gli organi fondamentali dello Stato al fine di realizzare i valori fondamentali di democrazia, tutela dei diritti fondamentali, eguaglianza formale e sostanziale, di rispettare il pluralismo sociale e il decentramento delle decisioni amministrative che la Costituzione pone al vertice del nostro ordinamento.

nella produzione di norme giuridiche generali ed astratte⁸¹». Pur non essendo esplicito nelle parole della Corte, questo processo getta le basi per la assimilazione di tutte le fonti primarie e per la loro fungibilità. L'emergere di un diverso equilibrio tra i poteri e, correlativamente, un nuovo tipo di legislazione non si pone quindi in contrasto con i principi espressi dalla vigente Costituzione (o da essa desumibili) e crea una cesura netta con l'idea liberale della legge (si pensi, ad esempio, alla caduta del mito della non scusabilità della ignoranza legislativa⁸²).

In questi anni è stato ancora più manifesto che per regolare la nuova realtà socio-economica globale la "legge" da sola non basta. Tale fonte ha continuato a essere utile per disciplinare ambiti generali della vita pubblica e aspetti capitali della vita sociale (famiglia, diritti, lavoro, cittadinanza, sicurezza, ecc.)⁸³, ma accanto a essa c'è stato bisogno di altre fonti capaci di predisporre interventi di natura tecnica che rispondono alle esigenze di governare la "società del rischio" e di attuare il diritto sovranazionale⁸⁴. Queste decisioni impongono una valutazione che non può essere solo quella dei parlamentari, ma che si deve arricchire anche dell'apporto politico e tecnico dei rappresentanti del governo e più in generale delle amministrazioni e degli organismi posti a garanzia della "regolazione".

Alla luce delle considerazioni appena svolte, si può comprendere come mai

⁸¹ Ambedue le citazioni sono tratte da Corte cost., sent. n. 60/1957. In proposito v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II, 1 L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, cit., 264 ss. Nel senso indicato dalla sentenza si v. E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967, 302 ss. e la voce di F. MODUGNO, *Legge in generale (Diritto costituzionale)*, cit., 888 ss.

⁸² Una cartina di tornasole del processo in atto è sicuramente la sentenza della Corte costituzionale di alcuni anni fa, che ha abbattuto uno dei "miti" su cui si è sempre fondato lo Stato di diritto, quello secondo cui *ignorantia legis non excusat*. La Corte ha infatti stabilito che in certe condizioni, in cui sia difficile individuare le norme che si attagliano alla fattispecie concreta in esame, si possa vantare l'*ignorantia legis* come esimente, trovando così un utile ricovero rispetto alla stagione delle "grandi piogge normative". Su questi aspetti v. M. D'AMICO, *Qualità della legislazione, diritto penale e principi costituzionali*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, *passim*. Una scelta interpretativa poi ribadita dalla stessa Consulta venti anni dopo nel famoso caso dell'inciso "altro disastro". Cfr. Corte cost., sent. n. 327/2008. Di fronte al mutare incessante delle leggi, chiedere agli individui di rispettarle a pena di una sanzione sembra (anche psicologicamente) troppo oneroso. Quel sinallagma tra certezza del legislatore e automatica obbedienza si è perciò sciolto. P. GROSSI, *Sulla odierna "incertezza" del diritto*, cit., 927.

⁸³ Una esigenza che deve impegnare le aule parlamentari in discussioni non solo tecniche ma nella elaborazione di scelte etiche che sappiano integrare le diverse idee presenti nella società.

⁸⁴ Vi sono poi le funzioni che attengono alla sfera economica che non rispondono più solo alla esigenza di garantire il pluralismo e l'integrazione di tutti i gruppi sociali, ma anche alla necessità di preservare la sostenibilità economico-finanziaria delle spese pubbliche, sia verso il basso nei confronti degli altri enti territoriali sia verso l'alto nei confronti dell'Unione europea, che devono rispettare tempi e contenuti che non sono quelli delle aule parlamentari.

nel nostro ordinamento si sia realizzato un passaggio dall'uso quasi esclusivo della legge come atto normativo primario a un uso specializzato delle fonti primarie, in relazione agli obiettivi di volta in volta presi di mira dal legislatore. Questo processo è stato reso possibile, per quanto riguarda le fonti primarie soprattutto attraverso un'interpretazione ampia del potere della decretazione d'urgenza. L'emergere di nuove "funzioni" per questo atto⁸⁵ è stato decisivo per l'evolvere e il sopravvivere del nostro sistema costituzionale. Il decreto-legge è divenuto il modo principale e più semplice che oggi abbiamo per modificare con tempi veloci e certi, e attraverso il coinvolgimento del circuito Parlamento-Governo, norme di rango legislativo⁸⁶.

Senza ripercorrere tutti gli aspetti che sono stati documentati nelle pagine precedenti, si deve riconoscere che il procedimento di conversione ha subito un processo di *specializzazione* che lo ha reso molto diverso da quanto immaginato nel 1947⁸⁷.

Con queste caratteristiche anche il procedimento di conversione è divenuto un contenitore temporalmente aperto a disposizione del circuito maggioranza parlamentare-Governo. I segni si possono riscontrare in numerosi esempi: disegni di legge di conversione che vengono messi su un binario morto e il rela-

⁸⁵ Secondo la nota espressione usata da A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, cit.

⁸⁶ La valorizzazione della procedura di conversione si accompagna con una marginalizzazione di altri strumenti per risolvere questi problemi. Strumenti già presenti in Costituzione, come l'art. 72, c. 2, che affida ai regolamenti il potere di stabilire «procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza» e altri strumenti che potrebbero essere inseriti, come il voto a data fissa, proprio sulla base di tale base costituzionale (su questo aspetto sia consentito il rimando a A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, cit., 21-22 e E. LONGO, *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, in *Le proposte di riforma della Costituzione. Atti del seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, a cura di A. CARDONE, Esi, Napoli, 2014).

⁸⁷ La procedura per l'adozione di tali atti (catene di decreti ad aggiustamento progressivo) e per la loro conversione (tempi, letture, commissioni coinvolte, questioni di fiducia, emendamenti) ha assunto caratteristiche che hanno imposto una interpretazione diversa della funzione di tale atto indicato dalla Costituzione. Il contenuto dei decreti-legge è stato determinato in molti casi (specie nei casi dei decreti seriali o annuali) secondo una procedura che è sostanzialmente monocamerale (anticipando o forse semplicemente mostrando come alcuni dei punti della riforma costituzionale bocciata il 4 dicembre 2016 fossero legati allo sviluppo di una prassi). Se il bicameralismo paritario rappresentava il miglior modo per rallentare il procedimento legislativo ed evitare colpi di mano da parte dei singoli gruppi parlamentari, e per evitare questo in passato molte leggi venivano approvate in Commissione permanente attraverso il procedimento decentrato garantendo comunque una maggiore partecipazione all'elaborazione del prodotto legislativo, oggi questo vincolo è divenuto un elemento che rallenta la decisione, e perciò, nella mente di chi governa le funzioni della legislazione, deve essere superato, anche a costo di mettere in atto procedimenti che contrastano con la lettera della Costituzione. Su questo si v. spec. il Cap. III della Parte 2 di questo lavoro. In dottrina v. A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, cit.

tivo contenuto si sposta su un'altra legge di conversione già in fase di discussione all'interno delle aule parlamentari; decreti-legge divenuti oramai dei veri e propri codici di un settore⁸⁸; decreti-legge che hanno come unica ragione d'essere quella di prorogare (o di derogare) disposizioni previste altrove⁸⁹; decreti-legge utilizzati per derogare ai limiti posti alla legislazione di spesa⁹⁰.

Anche la legge delega e il decreto legislativo si sono trasformati per rispondere a queste esigenze mutate. Sempre più spesso, la delega – quando non è relativa al recepimento della normativa europea – non è motivata tanto dall'esigenza di intervenire su settori specifici, per ragioni di natura essenzialmente tecnica, quanto piuttosto dalla volontà di attuare con rapidità e ampio risalto mediatico delle riforme strutturali, ovvero per garantire il rispetto degli obblighi sovranazionali⁹¹.

La decretazione legislativa risponde, quindi, anzitutto alla esigenza di attuare il diritto europeo, a specifici e speciali esigenze di sviluppo dell'indirizzo politico contingente, come pure alle esigenze di riformare la pubblica amministrazione e alla approvazione di Testi Unici. Per garantire nel modo migliore possibile questo risultato, e per evitare le strettoie di un procedimento che mostrava alcune deficienze proprio sul piano del tempo degli interventi, la prassi ha soccorso con l'invenzione dei decreti integrativi e correttivi che hanno certamente mutato l'idea originaria della delega, ma hanno consentito a questo istituto di sopravvivere e di essere funzionale alle esigenze di regolazione di una realtà sociale così complessa. Questa particolare tecnica normativa, che sostanzialmente ha il potere di allungare i tempi della delega, consente al Governo di avere un maggiore controllo sulla fase attuativa delle disposizioni delegate testandone il funzionamento in concreto. Questi atti esprimono, infatti, non solo una funzione ma un'esigenza (legittima) nell'attuale fase costi-

⁸⁸ Ne sono un esempio le catene di decreti-legge su un caso o su una vicenda e i decreti-legge che hanno assunto carattere "ordinamentale" e che dunque vengono modificati più volte nel corso delle legislature come fossero dei testi-unicì. Decreti che oramai hanno assunto il carattere di leggi di sistema e che quindi non solo hanno perso la natura di fonte temporanea ma hanno assunto addirittura la veste di fonti che regolano interi settori della vita (come il noto d.l. n. 112/2008). Tali decreti hanno addirittura una "grammatica" nuova, perché sono costruiti mediante norme di principio che come tali richiedono una attuazione mediante altre regole più specifiche. All'interno di questo esame si è visto pure l'uso di inserire nei decreti disposizioni che prevedono attuazioni differite e che mai vengono realizzate. Su questo punto v. il Cap. III della Parte 2.

⁸⁹ I milleproroghe sono l'emblema del contenitore aperto e in questo senso il fenomeno che rivela con maggiore forza quelle trasformazioni della legislazione primaria e delle procedure legislative che abbiamo evidenziato fino ad ora.

⁹⁰ È il caso del recente decreto n. 193/2016 convertito nella legge n. 225/2016.

⁹¹ Si vedano a questo proposito il caso recente del "Jobs act" o la delega sul federalismo fiscale nella XVI legislatura. Su questi problemi v. in generale le considerazioni di V. PIERGIGLI, *Le regole della produzione normativa*, cit., 64 ss.

tuzionale⁹²: la necessità di poter verificare il funzionamento concreto di alcune norme in un determinato lasso di tempo.

Sia il decreto legislativo sia il decreto-legge si sono, perciò, trasformati in contenitori temporalmente aperti le cui norme sono confezionate *a formazione progressiva*; gli stessi atti normativi sono divenuti più approssimativi e precari che in passato, perché rispondono all'esigenza di poter correggere il contenuto delle fonti secondo l'*input* e l'esito delle negoziazioni contingenti.

Parte della legislazione ha assunto, infatti, una funzione di "sperimentazione"⁹³ determinando un cambiamento decisivo nella "efficacia" della legge: il dominio del tempo della decisione ha infatti spostato la forza di legge dal contenuto (le singole disposizioni) al contenitore (l'intero atto avente valore normativo)⁹⁴.

In questi casi il legislatore ha seguito un approccio determinato da una logica quasi casistica: a volte disciplina una materia tenendo conto di problemi molto contingenti, senza però limitare a questi ultimi il portato delle norme, che in tal modo possono essere estese, oltre il loro significato specifico, a fattispecie più generali; altre volte introduce previsioni normative molto specifiche e rigide che tentano di anticipare lo sviluppo futuro di un settore, ma che poi devono essere sottoposte a continue deroghe o a messe a punto successive⁹⁵.

Può accadere, però, che nella definizione di queste norme contingenti, cercando di anticipare il futuro, il legislatore non tenga conto dei suoi "limiti cognitivi"⁹⁶ e non proceda con la dovuta cautela nell'emanare nuove disposizio-

⁹² Non è un caso che in altri ordinamenti tale esigenza ha già trovato risposta in maniera molto adeguata. Si pensi a come si sviluppa oggi la *delegated legislation* in molti paesi europei e negli Stati Uniti. Sul punto v. lo studio di H. PÜNDER, *Democratic Legitimation of Delegated Legislation – A Comparative View on the American, British and German Law*, cit., 353 ss.

⁹³ Con caratteri che ricordano la c.d. legislazione per «*trials, errors and revisions*». Cfr. J.O. MCGINNIS, *Laws for Learning in an Age of Acceleration*, cit., 332 ss.

⁹⁴ Qui si potrebbe azzardare tale idea: chi approva una legge lo fa per perimetrare un'area, lasciando poi che la disciplina specifica di quell'area si sviluppi nel tempo attraverso continui interventi normativi che aggiungono o tolgono a seconda delle esigenze espresse da chi ha in quel momento il timone della legislazione.

⁹⁵ Alla legge si "chiede l'impossibile", come farebbe notare L.L. FULLER, *The morality of law*, cit., 70. Sul piano della casistica gli esempi più interessanti vengono dai mille-proroghe, dalla legislazione sugli appalti e la disciplina recente sugli eventi sismici. A livello internazionale questa esigenza trova oramai una seria e ponderata realizzazione da anni attraverso metodi di legislazione che nel nostro Paese non sono accettati ma ai quali forse occorrerebbe a volte fare ricorso. Si pensi al caso delle *sunset clauses* (clausole tramonto). V. da ultimo sul punto A. KOUROUTAKIS, *The Constitutional Value of Sunset Clauses: An Historical and Normative Analysis*, Routledge, London, 2017; S. RANCHORDÁS, *Constitutional Sunsets and Experimental Legislation. A Comparative Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham, 2014; F. FAGAN, *After the sunset: the residual effect of temporary legislation*, in *European Journal of Law and Economics*, 1, 2013, 209 ss.

⁹⁶ Come rilevato criticamente da M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, cit., 1000.

ni. In questi casi il passo successivo può essere addirittura peggiore di quello precedente. Quando il legislatore si accorge che quelle norme non possono funzionare, allora tenta di rimettere le lancette dell'orologio indietro, di resettare tutto e ripartire, come se gli effetti prodotti nel frattempo non avessero avuto alcuna conseguenza sulla disciplina futura⁹⁷.

Da questo comportamento derivano effetti chiari per l'ordinamento delle fonti. I decreti-legge smettono di avere solo un contenuto urgente e le leggi di delega conferiscono un potere indeterminato sia nel contenuto sia nel tempo (i decreti legislativi possono essere adottati anche oltre i limiti temporali e di contenuto della legge di delega⁹⁸).

Lo sviluppo di questo modo diverso di legiferare incontra certamente limiti e deve essere soggetto a controlli. Fino ad ora il legislatore è stato fermato solo quando allo stravolgimento delle regole sulla forma di governo si è sommato il rischio concreto che da quel comportamento potessero derivare limiti ai principi costituzionali posti alla base della nuova società plurale (principalmente il principio di eguaglianza e i diritti fondamentali). È solo in questi momenti che gli organi di garanzia costituzionale hanno sanzionato il legislatore perché perseguiva modalità caotiche e prive della minima razionalità⁹⁹ (come è accaduto, ad esempio, quando si è utilizzata la decretazione d'urgenza oltre i limiti non sorpassabili in via interpretativa o evolutiva¹⁰⁰ o quando si è

⁹⁷ Il cambiamento in corsa dei decreti-legge, cioè le degenerazioni dei decreti che durante la fase di conversione cambiano saltando su un'altra legge di conversione diversa da quella con cui sono entrati in Parlamento, come pure il fenomeno dei decreti legislativi integrativi e correttivi, sono da far risalire a questa sorta di difetto cognitivo di chi ha la responsabilità della legislazione.

⁹⁸ Ha in parte colto nel segno chi ha messo in luce che la "batteria" di strumenti e mezzi messi a disposizione del Governo e dei gruppi di maggioranza dalle procedure parlamentari, soprattutto una volta che è stata abbandonata la logica consociativa degli anni Settanta, ha capovolto in senso filo-governativo le regole che disciplinano l'andamento dei lavori parlamentari. Così da tempo tutto si muove all'interno delle sedi parlamentari per consentire il raggiungimento degli obiettivi governativi: dalla programmazione, ai tempi di discussione, alle modalità di votazione, alle estemporanee innovazioni della "prassi" parlamentare favorite dall'atteggiamento in molti casi accondiscendente dei Presidenti delle Camere. A. D'ANDREA, *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2012.

⁹⁹ Cfr. G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., 70 ss.

¹⁰⁰ La casistica sul punto è molto varia e difficilmente ordinabile secondo criteri univoci stante la non costante correlazione tra le norme che si succedono nel tempo. Uno degli esempi più eclatanti di questo fenomeno è rappresentato dal già citato intreccio tra disposizioni di decreti-legge approvati nel giro di breve tempo e sottoposti contestualmente all'esame parlamentare o dal caso di decreti-legge appena convertiti che vengono modificati da altri decreti-legge o da altri provvedimenti all'esame parlamentare. Negli ultimi anni il caso forse più problematico è rappresentato dal d.l. n. 112/2008. Come è noto questo decreto legge è stato approvato dall'allora Governo Berlusconi all'inizio della XVI legislatura per disegnare una manovra economica a carattere pluriennale,

distorto il potere conferito con una legge di delega, come è avvenuto di recente¹⁰¹).

4. *SEGUE*: UNA LEGISLAZIONE FATTA PER “DIVENIRE” ANZICHÉ PER DURARE

In settanta anni, come si è venuti affermando in questo lavoro, si è consolidato un intervento sempre più massiccio dello Stato nella società. La risposta dello Stato alle esigenze dei ceti deboli ha segnato il ritorno della sua ingerenza nella gestione dell'ordine economico e la messa in evidenza dell'obiettivo statutale del benessere per tutti¹⁰², inteso anche come progressivo riequilibrio sociale¹⁰³. L'amministrazione impersonale, tecnica e totalmente giuridicizzata è stata l'ossatura rilevante del nuovo modello di Stato sociale. È perciò cresciuta la burocrazia con compiti sempre più ampi di gestione economica e politica, in gran parte occultata dal formalismo apparentemente neutrale della legge. Con lo Stato sociale si è spostata e talvolta è sparita la ottocentesca linea di demarcazione tra Stato e società¹⁰⁴.

Negli ultimi quaranta anni, poi, in concomitanza con la crisi dei sistemi europei di welfare, le riflessioni sulla forma di stato hanno incorporato anche il lato della tecnica e della tecnologia. Il nuovo rapporto tra Stato, tecnica e

corredandola di una serie di misure volte alla semplificazione e alla liberalizzazione. Già qui si comprende il carattere del tutto particolare di queste norme che introducono interventi di amplissimo respiro e di sostanziale riforma dell'ordinamento in una molteplicità di settori. Questo decreto-legge, oltre ad essere cresciuto notevolmente durante la fase di approvazione della legge di conversione (da 491 commi a 718 dopo il triplice passaggio parlamentare e l'apposizione di tre voti di fiducia), è stato modificato fino ad ora da ben 89 provvedimenti legislativi, il primo dei quali, la legge di conversione del d.l. n. 97/2008 ha preceduto di quattro giorni la conversione in legge dello stesso decreto n. 112/2008. A questi provvedimenti vanno aggiunti le sentenze della Corte costituzionale e il d.P.R. n. 113/2011 che ha disposto l'abrogazione dell'art. 23-*bis* del decreto a seguito del referendum popolare svoltosi il 12 e 13 giugno 2011. Sul punto v. Comitato per la legislazione, *I costi per la competitività italiana derivanti dalla instabilità normativa: cause e possibili rimedi. Relazione presentata dal Presidente On. Doris Lo Moro e pubblicata in allegato al resoconto della seduta del 5 febbraio 2013*, cit.

¹⁰¹ Come documenta la recente sent. n. 104/2017 della Corte costituzionale che ha annullato un decreto delegato per mancanza di attuazione della delega e differimento della disciplina a fonti di rango inferiore e ad atti amministrativi.

¹⁰² Temi che sono l'ossatura dell'art. 3, c. 2, Cost. Cfr. sul punto A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, cit., *passim*; A. MASSERA, *Eguaglianza e giustizia nel welfare state*, cit., 1 ss.

¹⁰³ E. FORSTHOFF, *Concetto e natura dello stato sociale di diritto*, cit., 31 ss.

¹⁰⁴ P. BARCELLONA, *Il declino dello stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, cit., 143 ss.

tecnologia sta mutando il modo di concepire il potere politico¹⁰⁵. Fino agli anni settanta del XX secolo il motore delle trasformazioni politiche poteva essere visto nella mera realizzazione sociale. Dalla fine degli anni settanta questo ruolo è condiviso con la «realizzazione tecnica¹⁰⁶». Dall'inizio del secolo attuale si è aggiunta anche la «realizzazione tecnologica», intesa come l'insieme di quei mutamenti indotti dal progresso scientifico e tecnologico sulle forme di organizzazione del potere politico¹⁰⁷.

Uno degli elementi più discutibili di questa legislazione riguarda la sfera del tempo. La società industriale e, ora, la società tecnologica ha un veloce e grande bisogno di norme di origine statale, spesso come terminali di un processo che parte dall'alto (cioè dall'Unione europea o dal livello internazionale). Ma è soprattutto la burocrazia ad aver bisogno di queste norme, come strumenti per legittimare la propria attività. Una richiesta che non è nemmeno paragonabile a quanto avveniva nell'ottocento e che oramai si può riconoscere come un flusso costante dal '48 ad oggi di leggi e altri atti aventi forza di legge. È evidente che rispetto a questa domanda legislativa, il lavoro del Parlamento da solo non poteva bastare¹⁰⁸, ed è una questione che riguarda sia la normale divisione del lavoro (legislazione tecnica e legislazione politica) sia la velocità degli interventi¹⁰⁹.

Si è già detto in precedenza che se guardiamo le caratteristiche e le funzioni

¹⁰⁵ In proposito v. F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, cit., 4 ss.

¹⁰⁶ A questo riguardo v. la *Presentazione* di A. MANGIA, E. FORSTHOFF, *Lo stato della società industriale*, a cura di A. MANGIA, Giuffrè, Milano, 2011, VI.

¹⁰⁷ Un corollario della «tecnicizzazione» della forma di stato è l'assunzione dell'immagine dello Stato come una grande «azienda». Anche questo possiamo collocarlo al crocevia con il comparire del paradigma tecnico. Ed è interessante notare pure che tale processo ha influenzato moltissimo il campo giuridico. Non è per caso, infatti, se pure nel settore delle fonti oggi si usano linguaggi e metodi che importiamo dal campo della tecnica: la legislazione come meccanismo di produzione di regole; la qualità, l'efficienza e l'efficacia della normazione; la semplificazione amministrativa come semplificazione degli oneri burocratici sostenuti appunto dalle aziende. Sono segnali del fatto che la politica usa soprattutto la legislazione per garantire un governo dell'attuale complessità economico-sociale e per guidare le trasformazioni ad essa correlate. Credo che lo sviluppo più adeguato di questo paradigma si veda nella letteratura straniera soprattutto politologica sulla qualità della normazione e sulla riforma della pubblica amministrazione. V. ad es. C.M. RADAELLI, A. MEUWESE, *Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform*, in *Public Administration*, 3, 2009, 639 ss.

¹⁰⁸ L'uso della delega e della decretazione d'urgenza hanno, dunque, servito l'aumento dei compiti dello Stato derivanti dalla realizzazione della evoluzione socio-economica, poi tecnica e infine tecnologica. Sono in fondo anche essi la traduzione dell'aspirazione contemporanea della politica di poter soddisfare ogni bisogno e di poter regolare ogni fenomeno della vita.

¹⁰⁹ Il pensiero va su questo aspetto al problema della «regolazione» e allo sviluppo del potere delle Autorità indipendenti. Sul punto rimangono valide le considerazioni di A. LA SPINA, D. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, cit., 100 ss.

della legislazione degli ultimi anni, ci accorgiamo che sempre più spesso si approvano norme destinate a essere efficaci per poco: è una legislazione fatta per divenire anziché per durare¹¹⁰. Una legislazione di questo genere ha bisogno anzitutto di programmare i tempi fissi delle sue verifiche, spesso affidandole a momenti extra-parlamentari, come nel rapporto con le istituzioni sovranazionali e subnazionali o con altri soggetti privati (come le *lobbies*). Allo stesso modo le leggi e gli atti aventi forza di legge sono chiamati a esprimere non solo la volontà parlamentare di decidere su un certo fenomeno, ma anche a considerare l'esigenza di contenere metodi e strumenti per operare "sperimentazioni legislative".

In termini qualitativi si tratta di una legislazione preoccupata tanto dei pieni quanto dei vuoti di normazione¹¹¹, rispondente alla trasformazione dei processi di *governance* e che, perciò, si forma attraverso metodi interistituzionali e negoziati di legislazione¹¹². In luogo della preminenza rappresentativa parlamentare, i procedimenti usati lasciano spazio alle istituzioni abilitate alla regolazione di segmenti, di articolazioni, di parti delle materie da disciplinare (il Governo, l'Unione europea, le regioni, le autorità indipendenti, ecc.). È una legislazione che, dunque, insegue l'accelerazione sociale e ha un carattere sempre più globulare, perché non si basa più solo sulla infallibilità dell'unico legislatore parlamentare ma sulla capacità di quest'ultimo di creare reti con altri soggetti condividendo il potere concreto di legiferare¹¹³.

Lo sviluppo recente della legislazione stravolge del tutto l'idea di "certezza del diritto" che siamo soliti avere e che sostanzialmente è frutto delle applicazioni della teoria positivista del diritto¹¹⁴. Chi ha già affrontato il tema, ha

¹¹⁰ Sul punto v. A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quad. cost.*, 1, 2002, 39.

¹¹¹ Una legislazione che è veramente di qualità dovrebbe interessarsi anche dell'«iniziativa politica (o sociale) dell'iniziativa normativa» e quindi capire perché ci sono dei pieni e dei vuoti di disciplina giuridica (intesi come ambiti non disciplinati da alcuna norma giuridica e perciò non oggetto di tutela). Cfr. A. MANZELLA, *Le zone di non-legge*, in *Rass. parl.*, 4, 2009, 1052 ss.

¹¹² In proposito v. C. JOERGES, *Constitutionalism and Transnational Governance: Exploring a Magic Triangle*, in *Transnational Governance and Constitutionalism*, a cura di C. JOERGES, I.-J. SAND, G. TEUBNER, Hart Publishing, Oxford, 2004, 339 ss.

¹¹³ A questo riguardo v. le notazioni di A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, cit., 40 che parla di legislazione "lenticolare".

¹¹⁴ La ricostruzione storica delle diverse forme di positivismo giuridico e dei riflessi di tale impostazione sulla legalità e la certezza del diritto sono stati svolti da L. PANNARALE, *Il diritto e le aspettative*, cit., 50 ss. In generale sulla certezza del diritto v. i recenti lavori di: M.A. CATTANEO, *Positivismo giuridico*, in *Digesto*, Utet, Torino, 1996; C. FARALLI, *Certezza del diritto o diritto alla certezza?*, cit.; F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, cit. Il tema della certezza ha dato vita anche ad ampi contrasti dottrinari. Celebre è la nota critica alla tesi di Jerome Frank sulla sostanziale inutilità della certezza del diritto svolta da N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?*, cit., 148 ss. L'idea di J. FRANK, *Law and the modern mind*, Transaction

notato come, al di là dei suoi aspetti meramente ideologici, la certezza intesa come *sicurezza, univocità e prevedibilità*, pur rappresentando un elemento immanente del diritto¹¹⁵, con l'avvento dello Stato sociale non poteva essere più perseguita attraverso gli strumenti tradizionali dello Stato liberale¹¹⁶.

Questa situazione è addirittura divenuta più marcata negli ultimi anni. In forza dell'accelerazione imposta dal pluralismo sociale, le novità legislative si susseguono anche in uno stesso settore a una velocità maggiore che nel passato. Per il loro prodursi quasi a cascata (una legge ne preannuncia varie altre o si affida a completamenti in via di regolamento o di atti non regolamentari sostanzialmente normativi) si fa gravare sull'efficacia o sulla vigenza di ciascun testo una sorta di «progettazione continua»¹¹⁷. La sicurezza giuridica derivante dalla stabilità delle leggi è spesso insidiata da un progetto di integrazione o addirittura di cambiamento della disciplina in vigore.

E accade che l'inefficienza e la incertezza delle leggi possono essere addirittura un effetto ricercato dallo stesso legislatore, non già il prodotto di una scarsa avvedutezza di chi approva le leggi, ma un effetto intenzionale che fa parte dell'accordo politico¹¹⁸. Capita, infatti, che il compromesso e la negoziazione tra

Publishers, London, 1930, è che la certezza del diritto rappresenti un mito che l'uomo cerca come il bambino la mano del padre.

¹¹⁵ Del vecchio ordine liberale permane una certa gerarchia tra le fonti (leggi e regolamenti vincolano l'atto amministrativo puntuale, la sentenza definitiva del giudice fa stato tra le parti rispetto a una situazione per cui è sorta una lite). Ma la certezza del diritto in funzione della quale vennero formulate le caratteristiche dello Stato liberale si è quasi del tutto dissolta. In tal senso v. A. SPADARO, *La "asistematicità" del "sistema delle fonti"*, cit., 1215 ss.

¹¹⁶ Essenzialmente la legge generale e astratta, il giudice "bocca della legge", l'amministrazione ispirata al principio di legalità inteso come rigorosa osservanza della norma scritta. Cfr. M. CORSALE, *Certeza del diritto e crisi di legittimità*, cit., 58.

¹¹⁷ Un fenomeno in forza del quale la certezza della legge muta ancora, essendo possibile sempre l'integrazione o addirittura il cambiamento di una legge già in vigore attraverso un provvedimento immediatamente successivo. L'esempio più recente è forse quello della legislazione antisismica e di ricostruzione dopo il terremoto del 2016 nel centro-Italia. Un corpo normativo che cambia con ritmi crescenti di settimana in settimana (non solo in forza della disciplina prodotta dalle ordinanze del Commissario straordinario) che non è destinato a durare ma a inseguire velocemente le necessità del presente, anche quando si tratta di regolare fenomeni futuri come la ricostruzione.

¹¹⁸ Come ricorda M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, cit., 1016, sia il miglioramento della tecnica legislativa che la deflazione del quadro normativo «incontrano delle resistenze dovute all'opposta esigenza, spesso manifestata dagli organi di indirizzo politico, di arrivare rapidamente all'adozione di sempre nuovi testi normativi, attraverso i quali dare almeno l'impressione di fornire risposte immediate alle istanze del proprio elettorato. Poi, dato che le fonti normative sono numerose anche in conseguenza della pluralità dei loro centri di produzione e degli interessi che sono chiamate a regolare, la deflazione normativa non può essere attuata oltre un certo limite». L'idea che sul piano della legislazione certi effetti siano "più voluti che subiti" è ben evidenziata da M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, cit., 3825-3826.

le forze politiche siano resi possibili solo a scapito della chiarezza delle norme, con il risultato di scaricare il peso degli effetti delle decisioni più a valle: sui soggetti destinatari delle stesse ovviamente, ma anche e soprattutto sull'interprete¹¹⁹. Talvolta una cattiva legge costituisce proprio l'esito di una scelta precisa del legislatore, nel senso che può ben soddisfare così com'è le sue aspettative e poi essere cambiata quando le circostanze esterne muteranno (o essere soggetta a un cambiamento di interpretazione notevole)¹²⁰.

Se questa è la situazione, si comprende che non conviene più esagerare il turbamento di fronte alle «trasformazioni del diritto¹²¹». Nella rappresentazione della incertezza che spesso compiamo si cela molta influenza dello spirito formalista che si è diffuso con le codificazioni moderne dell'ottocento¹²²; ideologie che in fondo auspicavano illuministicamente a un diritto fisso e immutabile¹²³. Per mettere in moto il diritto occorrono, invece, gli uomini e, si sa, l'uomo vive una vita finita, è soggetto al mutamento, ed è produttore di cose non perfette, tra cui anche il diritto.

Persino l'interpretazione è divenuta un fattore di aiuto nella creazione continua del diritto e nel riempimento di quei vuoti normativi prima menzionati. L'arte di interpretare ha già assunto in sé numerose volte i nuovi caratteri della velocità sociale tentando di anticipare l'opera dei legislatori¹²⁴. Fortunatamente, i giudici hanno dato buona prova di sapere superare gli ostacoli che l'asserir-

¹¹⁹ A. FERRARI, *La legge come problema e le conseguenti trasformazioni delle amministrazioni parlamentari*, cit., 526.

¹²⁰ Come è stato osservato «l'atto legislativo è allora né più né meno che uno strumento di manipolazione del consenso, serve a mostrare all'opinione pubblica che c'è stata una risposta politica ad una domanda sociale, senza preoccuparsi se poi tale risposta possa mai andare a buon fine». Cfr. M. AINIS, *La legge oscura*, cit.

¹²¹ In questi termini ragiona J. CARBONNIER, *Flessibile diritto. Per una sociologia del diritto senza rigore*, cit., 155 ss.

¹²² L. MENGONI, *Problema e sistema nella controversia sul metodo giuridico*, cit., 4 ss.

¹²³ Come ricorda M. CORSALE, *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, cit., 121 «l'efficienza dell'ordinamento e quindi la certezza del diritto non può dunque essere affidata, come si illudevano illuministi e positivisti, alla codificazione e all'accentramento della produzione giuridica, al principio di legalità, alla separazione dei poteri, alla legge chiara e univoca (mera illusione, come tutte le moderne correnti di pensiero giuridico, ivi compresi i positivisti di ispirazione kelseniana, ormai riconoscono)».

¹²⁴ Il lavoro dell'interprete si svolge spesso in una terra di mezzo, dove è possibile fare affluire senza particolari remore di tipo formale testi di diversa provenienza e molto spesso neppure perfezionati o entrati in vigore o fonti straniere che non hanno valore per il nostro ordinamento, ma che possono essere funzionali alla tenuta di una argomentazione sulla garanzia di un diritto o alla attribuzione di un potere. Sul punto v. F. VIOLA, G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione: lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, IV ed., Laterza, Bari-Roma, 2004, 311 ss.; M. RUOTOLO, *Interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Editore Scientifico, Napoli, 2012, 2469 ss.; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir.*, Annali, IX, Milano, 2016; G. PINO, *Diritti e interpretazione*, Il Mulino, Bologna, 2010, *passim*.

ta incoerenza della legislazione poneva¹²⁵. Essi, con il loro diritto giurisprudenziale, sono divenuti i veri sistematori di una realtà magmatica, e solo raramente rispettosa di un ordine che viene prima di essa¹²⁶, si sono adeguati alla nuova specializzazione delle fonti individuando nello sviluppo dei principi uno dei nuovi ruoli nuovi dell'interprete¹²⁷.

Anche gli interventi di razionalizzazione delle fonti, quindi, devono garantire la capacità del sistema giuridico di affrontare e gestire l'attualizzarsi della complessità sociale come l'imporsi delle innovazioni tecniche, adattandosi al nuovo pluralismo degli interessi, alla crescita dei centri abilitati alla produzione del diritto e alla crescente complessità dei fatti da regolare¹²⁸.

Non ci si può limitare a semplificare solo gli enunciati normativi o i complessi di disposizioni, ma occorre intervenire pure sulle modalità di utilizzo pratico delle norme all'interno del sistema e sull'utilizzo degli strumenti di valutazione dell'impatto della regolazione e la verifica della attuazione. Ma questi strumenti devono inglobare l'analisi del contesto fattuale in cui la nuova normativa si inserisce e predire l'effetto delle nuove norme¹²⁹, magari attraverso la raccolta del maggior numero possibile di dati circa i destinatari e i fenomeni oggetto delle novità normative in gestazione. Oggi queste indagini sono ancor più a portata di mano di altri momenti. L'esperienza straniera è già molto avanti sia sui temi della sperimentazione legislativa¹³⁰ sia sull'applicazione

¹²⁵ G. MONTEDORO, *Il giurista ed il flaneur: spazialità moderna e spazi della normazione*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2005, 145 ss.

¹²⁶ Il ruolo dell'interprete come chi deve "sistemare" il disordine e l'incompletezza delle fonti è ben evidenziato da R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, cit., 3-4.

¹²⁷ L'interprete estende il suo campo di osservazione della legislazione nel senso che aumenta le sue capacità di «scegliere le regole da applicare di volta in volta» (cfr. G. BERTI, *Diffusione della normatività e nuovo disordine delle fonti del diritto*, cit., 14 ss.). Sul punto v. M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, cit. V. SCALISI, *Complessità e sistema delle fonti di diritto privato*, cit., 150.

¹²⁸ Cfr. M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, cit., 1058.

¹²⁹ Su questo punto v. le interessanti osservazioni sul rapporto tra la tecnica e l'attività governativa svolte nel volume di G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, in particolare il saggio di G. TIBERI.

¹³⁰ In questo senso appare interessante quanto viene dalla esperienza straniera, dove il paradigma della legislazione "precaria" è stato utilizzato come strumento di politiche di semplificazione (S. RANCHORDAS, *Sunset Clauses and Experimental Regulations: Blessing or Curse for Legal Certainty?*, in *Statute L Rev*, 1, 2014, 28 ss.), o dall'esperienza europea, in cui nascono esperienze nuove di valutazione della legislazione, come le c.d. *fitness checks* che sono particolarmente utili per verificare quanto un determinato corpo legislativo (e non la singola legge) abbiano saputo realizzare l'obiettivo politico preso di mira dal legislatore. V. a tal proposito H. XANTHAKI, *European Union Legislative Quality After the Lisbon Treaty: The Challenges of Smart Regulation*, cit., 66 ss.; E. MASTENBROEK, S. VAN VOORST, A. MEUWESE, *Closing the regulatory cycle? A meta evaluation of ex-post legislative evaluations by the European Commission*, in *Journal of European Public Policy*, 2015, 1 ss.

dei “*big data analytics*” alla legislazione sia sullo sviluppo delle scienze cognitive applicate alle politiche regolatorie¹³¹.

5. SPUNTI CONCLUSIVI: LA DIFFICILE DISTINZIONE TRA PATOLOGIA E FISIOLOGIA

Questo studio ha cercato di raccontare gli sviluppi della legislazione lungo tutto l'arco della storia repubblicana. Abbiamo inteso descrivere i numeri e le caratteristiche delle fonti primarie per come essi si sono sviluppati fino ad ora. Durante l'esame è emerso che la “prevedibilità temporale” dei procedimenti legislativi è divenuta uno degli elementi che influenza maggiormente la decisione dei Parlamenti e dei Governi. La possibilità di approvare atti legislativi secondo fasi determinate è assolutamente decisivo per il livello del contenuto delle leggi. Ciò genera però delle forzature per il sistema delle fonti che sono al limite tra la patologia e lo sviluppo fisiologico.

Il tempo, come qui è emerso, è solo apparentemente indifferente alla qualità della legislazione. Il processo legislativo segue oggi delle *regolarità* che si sviluppano molto al di là degli scarni precetti dell'art. 72 della Costituzione e, in certi casi, superano pure i regolamenti parlamentari. In queste nuove modalità di produzione del diritto abbiamo scorso i tratti delle trasformazioni socio-economiche nel quale siamo immersi. Anche i metodi di produzione del diritto, infatti, seguono gli sviluppi sociali adeguandosi alle evenienze della storia. Pur rimanendo attaccati alle forme degli atti, specie se previste in Costituzione, i legislatori hanno interpretato i procedimenti in modo da garantire sempre risposte legislative adeguate e celeri alle esigenze sociali da garantire. Guardando a questi sviluppi con gli occhiali del “costituzionalismo”, abbiamo ricordato che molte di queste novità, specie se riferite alla perdita di centralità della legge, derivano proprio dall'affermarsi della «Costituzione come norma di principio¹³²».

In questo scenario, è maturata l'esistenza di un fenomeno che rappresenta forse una delle cifre più condizionanti sia le procedure sia il contenuto degli atti normativi: la rapidità con la quale le norme primarie sono immesse nell'ordinamento e poi cambiate. Abbiamo chiamato questo fenomeno “precarizzazione” proprio per intendere i riflessi della velocità sulla qualità del prodotto

¹³¹ Sul punto sia consentito rimandare a E. LONGO, *Beyond the Power of Constraint: The Contribution of Cognitive Sciences to Law-Making*, cit.

¹³² In questo senso ci si rifà all'insegnamento di P. BARILE *La Costituzione come norma giuridica: profilo sistematico*, cit., 31 ss.

legislativo: i processi normativi attuali sacrificano l'ideale di una normazione di buona qualità sull'altare della velocità¹³³.

Il legislatore odierno ha sempre più paura dei “vuoti di normazione”, e pur di approvare celermente atti normativi è disposto ad accontentarsi di prodotti legislativi di cattiva qualità che potrà sottoporre a un continuo cambiamento. Tali novità emergono non senza ambiguità e problemi, di cui questo scritto ha inteso parlare soprattutto con riguardo ai profili del rapporto tra Parlamenti e Governi. In questo senso, ben si comprende che il filo rosso lungo il quale si dipana tutto il lavoro sia costituito da un atteggiamento che intende discutere i problemi della legislazione dal punto di vista delle loro cause.

A conclusione dell'indagine, possiamo finalmente chiudere questo lavoro ponendoci un ultimo interrogativo relativo alle strade percorribili per limitare la precarizzazione attuale e per garantire una maggiore qualità della normazione.

Dobbiamo precisare che non è nel nostro spirito provare a dare ricette politiche che impongano una valutazione strategica sul futuro. Ci limiteremo, perciò, a segnalare sinteticamente la praticabilità di quelle soluzioni che sono state già immaginate dalla dottrina o che sono emerse nei vari tentativi di riforma sia a livello costituzionale sia a livello parlamentare.

Il *primo* ambito sul quale occorrerà ragionare nell'immediato futuro riguarda le modalità attraverso le quali garantire tempi certi per il procedimento legislativo evitando i fenomeni patologici che abbiamo incontrato durante il nostro cammino di analisi.

Si è visto che oggi la certezza sui tempi della produzione normativa viene garantita in grande parte attraverso i decreti-legge e, all'interno delle aule parlamentari, mediante vari tipi di forzature procedurali (come la questione di fiducia¹³⁴), con una serie di problemi che non sono limitati alla distribuzione del potere legislativo tra Parlamento e Governo ma che si possono ripercuotere sulla stessa protezione dei diritti fondamentali¹³⁵.

Non è semplice addivenire a soluzioni che possano limitare tali abusi. Scartata la possibilità che i decreti-legge approvati oltre i presupposti indicati dal-

¹³³ Su questo tema v. le considerazioni di A. NATALINI, *La qualità della regolazione in Italia: una visione di insieme*, cit., 17 ss.

¹³⁴ Sul punto, oltre alle osservazioni già svolte, si v. quanto ricordano: A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, cit.; P. CASTAGNETTI, A. SUMMA, *Programmare i lavori parlamentari*, in *Il Mulino*, 4, 2006, 785 ss.; P. CARETTI, *Il ruolo della legge statale, oggi*, in *La funzione legislativa, oggi. Atti del convegno tenutosi presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Camerino, 25-26 maggio 2006*, a cura di M. RUOTOLO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, 46-48; F. BIONDI, S. LEONE, *Il governo in Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 1, 2012; R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, cit., 59 ss.

¹³⁵ Sul punto v. di recente L. CIAURRO, *Le procedure fiduciarie sotto esame nell'era incerta del post-referendum*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, 2016, 192-193.

l'art. 77 potessero essere controllati in modo puntuale dalla Corte costituzionale e messe da parte le proposte di modifica dell'art. 77 Cost., rivolte principalmente all'assorbimento delle norme contenute nell'art. 15 della legge n. 400/1988, le ipotesi più credibili sul piatto sono rimaste quelle che hanno tentato di introdurre corsie preferenziali a favore di disegni di legge governativi (come alternativa all'uso della decretazione d'urgenza e alle questioni di fiducia¹³⁶). Sia i tentativi di riforma costituzionale proposti durante gli ultimi venti anni, sia le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari, hanno inteso innovare sul punto introducendo forme di "voto a data certa" attraverso le quali dare al Governo la garanzia che i disegni di legge essenziali per il perseguimento dell'indirizzo politico potessero viaggiare su una corsia preferenziale rispetto al resto dei disegni di legge. Le intenzioni dei proponenti, che guardavano a meccanismi simili realizzati in altri paesi, erano andate verso la creazione di una procedura parlamentare speciale con tempi certi ma a risultato non garantito¹³⁷.

Questa soluzione è evidentemente da guardare con interesse, ma potrebbe rappresentare solo una risposta parziale ai problemi fino ad ora esposti, in quanto essa parte dall'assunto che l'istituto del "voto a data certa" e la procedura di conversione del decreto-legge siano alternativi. Tale premessa appare, infatti, errata perché né le due procedure sono completamente fungibili né esse possono essere usate in modo realmente alternativo. Se ci limitassimo ad aggiungere il voto a data certa e mantenessimo la situazione delle fonti così come è, lasceremmo nell'ordinamento una fonte – il decreto-legge – che è ancora più conveniente per chi deve legiferare. La decretazione d'urgenza rimarrebbe, infatti, un'arma più efficace per il fatto di entrare immediatamente in vigore e di definire un terreno di discussione e negoziazione con tempi molto veloci e contingenti. Più efficace ci sembrerebbe l'introduzione di modifiche alla procedura di conversione e di un blocco alla emendabilità del decreto-legge. In questo modo, si attribuirebbe realmente al Governo la responsabilità politica dell'atto e si impedirebbe di rendere il disegno di legge di conversione il surrogato di un disegno di legge urgente con esito – quasi totalmente – garantito. Durante la fase di conversione, il Parlamento potrebbe realmente operare una

¹³⁶ Di "corsie preferenziali" si dibatte da moltissimo tempo. La prima occasione nella quale il Parlamento italiano discusse della proposta di introdurre una "corsia preferenziale" per i disegni di legge del Governo risale al c.d. "Decalogo Spadolini". Su tale punto v. V. LIPPOLIS, *La "corsia preferenziale": ipotesi di applicazione*, in *Dir. e soc.*, 4, 1982, 759 ss. e più di recente G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, 2016, 53 ss.

¹³⁷ Su tale punto v. T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it*, 5, 2006 e sia consentito rimandare a E. LONGO, *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, cit., 301 ss., per quanto riguarda la ricostruzione degli altri istituti a cui le ipotesi nostrane si riferiscono.

verifica sulla applicabilità delle norme inserite nel decreto-legge e sulla correttezza delle disposizioni introdotte, evitando di usare il passaggio parlamentare per negoziare gli emendamenti con i rappresentanti del Governo.

Il *secondo* ambito di riforma è quello legato alla qualità della legislazione. Un tema vastissimo sul quale qui svolgeremo solo alcune e limitate considerazioni, rinviando alla copiosa dottrina che si è sviluppata durante questi anni sul punto¹³⁸.

Nel discutere della qualità, inoltre, si verifica spesso un paradosso. La cattiva qualità delle leggi viene attribuita a cause tecniche, cioè a carenze negli strumenti di confezionamento delle leggi ovvero nella loro applicazione, sicché si pensa che rimuovendo tali difetti tecnici possa cessare anche la situazione di incertezza in cui versa oggi il diritto. Tuttavia, nel momento in cui descrivono con chiarezza la cattiva qualità delle leggi, dette analisi perdono di vista il nesso fra l'incertezza del diritto e le dinamiche reali della società contemporanea. Paradossalmente può accadere di proporre puramente e semplicemente la neutralizzazione dei fattori che producono incertezza senza però tenere conto del problema della loro effettiva neutralizzabilità o meno. Può accadere, infatti, che si trovino inviti a restaurare l'astrattezza e la generalità delle norme, ovvero ridurre l'intensità dell'attività legislativa, nella implicita convinzione che tali inviti possano essere seguiti, ove lo si voglia veramente (magari insieme alla garanzia del pluralismo e della risposta a interessi particolari).

In questi anni abbiamo sperimentato la incompatibilità di fondo tra i tempi delle decisioni parlamentari e le scansioni temporali necessarie per l'istruttoria e per sottoporre i progetti e disegni di legge agli strumenti esistenti per l'analisi *ex ante* della regolazione. Questi congegni hanno effettivamente funzionato poco, e in maniera superficiale¹³⁹, ma soprattutto sono rimasti quasi del tutto indifferenti alla prevedibilità temporale dei processi legislativi¹⁴⁰. In più, va rilevato che negli ultimi anni si è investito solo raramente in strumenti attivabili *ex post* che sapessero coniugare il contenuto degli atti con la velocità

¹³⁸ Quando si parla di qualità delle leggi entrano in gioco gli strumenti realizzati o immaginati per garantire *ex ante* ed *ex post* una maggiore "qualità delle regole". Da ultimo sul punto v. i volumi collettanei di M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici, Atti del Seminario di Novara 15-16 dicembre 2013*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014 e di S. PANIZZA (a cura di), *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, Pisa University Press, Pisa, 2016 e l'ampia bibliografia citata nei saggi presenti in tali opere.

¹³⁹ Si v. in questo i saggi contenuti nel volume di P. COSTANZO, *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento: strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, cit. e in particolare la "Presentazione" dello stesso curatore.

¹⁴⁰ Come di recente dimostrato, effettuando una comparazione con l'esperienza britannica, da A. CARMINATI, *La vitalità del Parlamento nella scansione temporale del procedimento legislativo: un aspetto del sistema inglese spesso trascurato nel dibattito sulle riforme in Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2017, disponibile in: www.osservatoriosullefonti.it.

degli interventi legislativi (sia quelli in prima istanza sia quelli di correzione, di proroga e di deroga), creando una reale cinghia di trasmissione tra gli interventi correttivi delle previsioni normative, le prassi e gli orientamenti attuativi, così come essi emergono nella esperienza applicativa¹⁴¹. Gran parte dei problemi hanno natura squisitamente politica. Pur mostrandosi disposti a prevedere strumenti di semplificazione e razionalizzazione normativa, i Governi e i Parlamenti sono stati nei fatti sempre molto restii a imbrigliarsi in regole e procedure per garantire una maggiore qualità del prodotto legislativo. Solo quando le prassi hanno superato livelli di guardia e sono scattate le “sanzioni” da parte degli organi di garanzia, il sistema politico ha saputo fare marcia indietro e ritornare nell’alveo costituzionale. Ma anche quando ciò è avvenuto le conseguenze sono state a volte più nefaste della situazione passata. Si pensi in questo senso ai problemi descritti nel Capitolo III, Parte II, in merito alle evoluzioni delle procedure di conversione e ai notevoli cambiamenti che hanno subito dal 2001 in avanti.

A considerare le sorti della legislazione e degli strumenti per scrivere “leggi migliori”, si ha l’idea che a essere in crisi è proprio l’immagine – ritenuta fallacemente originale – che la qualità delle regole possa essere perseguita in modo autonomo rispetto al procedimento legislativo e alla concreta applicazione di una norma¹⁴². I metodi per realizzare il controllo tecnico solo raramente riescono a dare vita a circuiti che tengano dentro sia gli obiettivi politici del legislatore sia le esigenze temporali di coloro che usano quelle disposizioni. Staccare la qualità della legislazione dalle esigenze politiche dei legislatori produce i mostri che vediamo nelle procedure legislative. Le leggi “scritte male” rispondono a volte a precisi obiettivi politici dei Governi e delle maggioranze¹⁴³. La necessità di approvare una legge in tempi veloci, e non lasciare un certo settore nel vuoto normativo, rappresenta un obiettivo primario per il legislatore¹⁴⁴. È su questo punto che, perciò, sarebbe il caso di intervenire. Ad esempio effettuando “valutazioni” che non si limitino alla mera verifica della applicazione di un atto legislativo

¹⁴¹ Su tali aspetti M. RAVERAIRA, *“Buone” regole e democrazia: ma l’Italia dove va?*, in *“Buone” regole e democrazia*, a cura di M. RAVERAIRA, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, 239 ss.

¹⁴² Questo pare essere il limite di una certa idea “tecnocratica” della qualità delle regole che attinge soprattutto ai vari documenti internazionali sul punto. Cfr. L. CARBONE, *Le prospettive*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2005, 215 ss. e N. RANGONE, *Qualità delle regole e regole di qualità*, cit., 12 ss.

¹⁴³ Come rileva da ultimo L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, in *Federalismi.it*, 12, 2016, 24-25.

¹⁴⁴ Per i legislatori il tempo è una risorsa scarsa da allocare in modo efficiente. Sul punto la ricerca empirica di H. DÖRING, *Time as a scarce resource: Government control over the agenda*, in *Parliaments and majority rule in Western Europe*, a cura di H. DÖRING, Campus, Frankfurt, 1995, 223 ss.; A. PRITONI, *Decision-making potential and ‘detailed’ legislation of Western European parliamentary governments (1990-2013)*, in *Comparative European Politics*, 2, 2017, 157 ss.

ma a un controllo più largo che coinvolga un numero ampio di soggetti (tra cui anche coloro che si trovano ad applicare giudizialmente o amministrativamente quelle stesse norme) secondo forme che siano le più trasparenti possibili.

Indicazioni utili su questo piano vengono dalla esperienza regionale¹⁴⁵ delle clausole valutative e da strumenti molto innovativi che sono già presenti in altri paesi. Pensiamo, ad esempio al tema della sperimentazione legislativa, all'uso di circoscrivere l'applicazione di certe leggi contenenti innovazioni amministrative solo in alcuni territori e solo successivamente, se l'esito delle sperimentazioni è positivo, estenderle a tutto il territorio nazionale.

Interessanti sono pure gli esempi che provengono da altri ordinamenti, nei quali il tema della sperimentazione legislativa e del governo temporale degli interventi normativi è stato risolto con strategie innovative¹⁴⁶. Questi strumenti avrebbero almeno il pregio di lasciare che certi interventi escano dalla improvvisazione e dalla frenesia di approvare regole ad ogni costo. L'introduzione e la identificazione chiara nelle leggi di "clausole tramonto", l'utilizzo di clausole che prevedono l'entrata in vigore di certe norme solo a determinate e chiare condizioni, la predisposizione di forme di sperimentazione legislativa (anche da un punto di vista territoriale). Tali tecniche creerebbero proprio forme di "legislazione non permanente" e potrebbero essere utili – anche se non del tutto risolutive – in circostanze nelle quali i legislatori hanno a che fare con rischi sociali, economici, tecnologici, ecc., e consentirebbero ai Governi di essere maggiormente responsabili dei loro interventi, di programmarli in modo più preciso, forse facendo fuori la possibilità di nascondersi dietro un automatismo legislativo. Questi strumenti, inoltre, consentirebbero ai politici di conoscere e mostrare la reale portata di certe innovazioni legislative e di valutarne gli effetti prima che esse possano essere approvate.

Ovviamente a queste innovazioni ne andrebbero aggiunte anche altre che riguardano il procedimento legislativo e, più, in particolare il rapporto tra l'aula e le Commissioni. Alla luce della prassi si dovranno rivedere certamente i numeri e le materie delle Commissioni permanenti¹⁴⁷, così come si dovrà cercare

¹⁴⁵ M. PIETRANGELO, *La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) tra stato e regioni*, in *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento: strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, a cura di P. COSTANZO, Jovene, Napoli, 2011, 93 ss.

¹⁴⁶ Sul tema siamo già intervenuti in precedenza. Ci si riferisce a quella serie di strumenti che tendono ad operare sperimentazioni legislative che usano in maniera diversa dal passato il tempo. Su questi aspetti v. di recente il volume curato da F. FAGAN, S. LEVMORE, *The Timing of Lawmaking*, Edward Elgar Publishing, London, 2017 e il saggio di I. BAR-SIMAN-TOV, *The Lives and Times of Temporary Legislation and Sunset Clauses*, in *Am. J. Comp. L.*, 2017, 1-6 e l'ampia bibliografia ivi citata.

¹⁴⁷ Sul punto v. di recente L. GORI, E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, 2016, 27 ss.

di investire nuovamente, con alcuni aggiustamenti regolamentari¹⁴⁸, nelle Commissioni in sede legislativa e immaginare una qualche “differenziazione” nel ruolo delle due Camere¹⁴⁹.

L’ultimo ambito da considerare in questo *excursus* è quello più articolato e difficile, perché riguarda l’adeguamento del diritto interno a quello sovranazionale. Qui le cose si complicano e si semplificano allo stesso tempo. Il tema è evidentemente legato al rapporto tra ordinamenti diversi e si colloca su di un fronte più ampio di cui non possiamo approfondire tutti i risvolti¹⁵⁰. Ciò che ci preme qui sottolineare è che nell’ottica del miglioramento dei meccanismi di recepimento del diritto europeo c’è bisogno certamente di far procedere la riforma intervenuta con la legge n. 234/2012 e andare avanti verso la consapevolezza che il diritto interno è divenuto oramai – in molti settori – una appendice del diritto europeo¹⁵¹.

La riforma della legge n. 234/2012 ha dei meriti evidenti: ha fatto diminuire il contenzioso generato dai numerosi procedimenti di infrazione aperti contro l’Italia e ha preso in considerazione i problemi dovuti al deficit democratico dell’Unione europea¹⁵². Rimangono però ancora alcuni problemi di adeguamento tra il diritto interno e il diritto europeo proprio sul fronte della qualità e della quantità delle regole. Per migliorare, ovvero per rendere più democratici e trasparenti i procedimenti di adeguamento del diritto interno a quello europeo, si potrebbe pensare a introdurre forme di sperimentazione legislativa nel recepimento del diritto europeo e rafforzare il raccordo con quell’ordinamento mediante una intensificazione delle pratiche formali e informali

¹⁴⁸ Su questo punto v. il recente G. BRUNELLI, *Lo “spazio” dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, disponibile in: www.osservatoriosullefonti.it in cui l’autrice affronta la delicata questione relativa all’adeguamento dei regolamenti alla prassi e al tema più ampio del rapporto necessario tra riforme costituzionali e riforme regolamentari.

¹⁴⁹ Il superamento del bicameralismo è uno dei temi più dibattiti negli interessanti interventi presenti nel già citato volume a cura di V. LIPPOLIS, N. LUPO, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*.

¹⁵⁰ Su tali aspetti v. le osservazioni in M. ROMANIELLO, *Le procedure europee presso il parlamento italiano*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, 2016, 305 ss. e le segnalazioni curate da E. ALBANESI per la rubrica “Raccordi parlamenti Italia-UE” per la rivista *Osservatorio sulle fonti* (www.osservatoriosullefonti.it).

¹⁵¹ Come tra l’altro già pronosticato da P. PAONE, *Primato del diritto comunitario e disapplicazione del diritto degli stati membri*, in *Riv. dir. intern.*, 3, 1978, 429 ss. e più di recente da C. PINELLI, *Le fonti del diritto nell’epoca dell’internazionalizzazione*, in *Dir. pubbl.*, 2, 1995, 372.

¹⁵² Per una ricostruzione dettagliata delle novità della legge del 2012 e delle ragioni che hanno portato alla sua adozione v. M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea: contributo allo studio dell’attuazione del diritto dell’Unione europea nel più recente periodo*, Esi, Napoli, 2017 e C. PENNACCHIETTI, *I parlamenti nazionali nell’Unione europea. Gli effetti dell’integrazione sulla funzione di controllo parlamentare*, Tesi di dottorato in diritto internazionale e dell’Unione europea. Ciclo XXIV. Università degli studi di Macerata, Macerata, 2017, *passim*.

di raccordo (tanto in fase discendente quanto in fase ascendente). Sul piano interno occorrerebbe certamente investire nella maggiore specializzazione del meccanismo della legge europea e di delegazione europea, rendendola più capace di integrare le modifiche della normativa sovranazionale a date fissate; così come occorrerebbe evitare fenomeni di recepimento che vanno oltre quanto indicato dalle direttive (c.d. “*gold-plating*”) e comunque situazioni nelle quali i Governi e i Parlamenti superano lo scopo indicato nell’atto. Su questi aspetti andrebbe, inoltre, svolta una indagine per importare in Italia le migliori pratiche presenti all’interno degli altri membri dell’Unione europea.

Si tratta di discussioni in corso, sulle quali dovremo necessariamente tornare in futuro. Fuggendo la logica delle contrapposizioni, sarà necessario immaginare riforme e innovazioni che siano non solo adatte ad assecondare e governare i processi di trasformazione qui analizzati, ma che sappiano anche contemperare la tradizione e gli strumenti costituzionali fino ad ora sperimentati con le modifiche necessarie per garantire una maggiore efficienza e velocità dei meccanismi di produzione del diritto¹⁵³.

¹⁵³ Un compito molto difficile proprio nei tentativi di riforma più recenti, come già sottolineato da P. CARETTI, *Riflessioni sul decennio costituzionale 1993/2003*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2004.

BIBLIOGRAFIA

- ACKERMAN, B., *La nuova separazione dei poteri: presidenzialismo e sistemi democratici*, Carocci, Roma, 2003.
- ADAM, R., NICOLA, M., PERINI, G., CANO, E., *La soluzione delle procedure di infrazione europee. Verso una modalità di collaborazione Stato-Regioni*, in *Le Ist. del fed.*, S1, 2015.
- ADDIS, P., VIVALDI, E., *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega legislativa tra XIV e XV legislatura*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, a cura di E. ROSSI, Cedam, Padova, 2009.
- AINIS, M., *La legge oscura*, Laterza, Bari, 1997.
- AINIS, M., *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1, 1999.
- AINIS, M., *L'eclissi della legge*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, a cura di AA.VV., Jovene, Napoli, 2004.
- AINIS, M., *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2007.
- ALBANESI, E., *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Giuffrè, Milano, 2010.
- ALBANESI, E., *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013.
- ALBANESI, E., *Delega legislativa e codificazione nella XVI e XVII legislatura a fronte dell'eclissarsi dello strumento della legge annuale di semplificazione*, in *Federalismi.it*, 3, 2015.
- ALBANESI, E., *I meccanismi di semplificazione normativa nel Regno Unito*, in *Rass. parl.*, 2, 2015.
- ALBERTI, A., *La semplificazione normativa al vaglio della Corte costituzionale: recenti problemi di ordine sostanziale e processuale*, in *Federalismi.it*, 9, 2013.
- ALBERTI, A., *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti delle prassi*, Giappichelli, Torino, 2015.
- ALEINIKOFF, T.A., *Constitutional law in the age of balancing*, in *Yale L.J.*, 5, 1987.
- ALLEGRETTI, U., *Diritti e stato nella mondializzazione*, Troina, 2002.
- ALLEGRETTI, U., *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2014.
- ALLORIO, E., *La certezza del diritto dell'economia*, in *Il dir. dell'econ.*, 3, 1956.
- ALLUM, P., *Anatomia di una Repubblica. Potere e istituzioni in Italia*, Feltrinelli, Milano, 1976.
- ALPA, G., *Il disordine legislativo, la creatività della giurisprudenza e il caso della giustizia civile*, in *Pol. dir.*, 4, 1986.
- ALPA, G., *Il metodo nel diritto civile*, in *Contr. impr.*, 1, 2000.
- ALPA, G., *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, in *Rassegna forense*, 1, 2006.
- ALPA, G., *Note sul progetto francese di riforma del diritto dei contratti*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2, 2015.
- ALPA, G., *Giudici e legislatore*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2017.
- AMATO, G., *Il primo centro sinistra, ovvero l'espansione della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 2, 1981.
- AMATO, G., *Forme di stato e di governo*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- AMMANNATI, L. (a cura di), *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche in Italia*, Milano, Giuffrè, 1995.
- ANCONA, E., *All'origine della sovranità. Sistema gerarchico e ordinamento giuridico nella disputa sui due poteri all'inizio del XIV secolo*, Giappichelli, Torino, 2004.

- ANDERSON, J.E., *The struggle to reform regulatory procedures, 1978-1998*, in *Policy Studies Journal*, 3, 1998.
- ANDRONIO, A., *Peculiarità nei fenomeni abrogativi del periodo più recente*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1998.
- ANZON DEMMING, A., *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in *La delega legislativa: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2008.
- ARCONZO, G., *I regolamenti governativi nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa del periodo 2001-2011: un bilancio*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011.
- ARCONZO, G., *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimento*, Giuffrè, Milano, 2013.
- ARDIGÒ, A., *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Cappelli, Bologna, 1980.
- ARMAROLI, P., *L'introvabile governabilità: le strategie istituzionali dei partiti, dalla Costituente alla Commissione Bozzi*, Cedam, Padova, 1986.
- AZZARITI, G., *Codificazione e sistema giuridico*, in *Pol. dir.*, 4, 1982.
- BALDASSARRE, A., *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Dem. dir.*, 3, 1979.
- BALDASSARRE, A., *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, a cura di AA.VV., Laterza, Roma-Bari, 1982.
- BALDASSARRE, A., MEZZANOTTE, C., *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985.
- BALDASSARRE, A., SALVI, C., *La decretazione d'urgenza. Tendenze istituzionali e proposte di riforma*, in *Dem. dir.*, 1-2, 1981.
- BALDINI, V., *Il procedimento di delegificazione legislativa tra elasticità ed effettività: riflessioni su una variabile dipendente della democrazia parlamentare*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale (atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000)*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001.
- BALDWIN, D.R., MCCRUDDEN, C., *Regulation and public law*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1987.
- BALDWIN, R., *Rules and government*, Oxford Univ. Press, Oxford, 1997.
- BALDWIN, R., *Is better regulation smarter regulation?*, in *Publ. Law*, 2005.
- BALDWIN, R., CAVE, M., LODGE, M., *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, II ed., Oxford University Press, 2012.
- BALLARDINI, R., *Parlamento, la centralità smarrita*, in *Il Ponte*, 6, 1980.
- BARBERA, A., *Appunti sulla delegificazione*, in *Pol. dir.*, 3, 1988.
- BARBERA, A., *Intorno alla prassi*, in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, Bononia University Press, Bologna, 2008.
- BARBERA, A., *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali VIII, Giuffrè, Milano, 2014.
- BARBERA, A., *Le epifanie del «fatto» nel diritto costituzionale*, in *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale. Atti del XXIX Convegno annuale. Catanzaro, 16-18 ottobre 2014*, a cura di AA.VV., Jovene, Napoli, 2015.
- BARCELLONA, M., *Critica del nichilismo giuridico*, Giappichelli, Torino, 2006.
- BARCELLONA, P., *Legislazione e consenso sociale*, in *Il Parlamento tra crisi e riforma*, a cura di A. BARBERA, P. BARCELLONA, F.P. BONIFACIO, G. FERRARA, A. MANZELLA, Franco Angeli, Milano, 1985.
- BARCELLONA, P., *Il declino dello stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Dedalo, Bari, 1998.

- BARETTONI ARLERI, A., *Relazione della Commissione di studio sulla fattibilità delle leggi*, in *Pol. dir.*, 1981.
- BARETTONI ARLERI, A., *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1986.
- BARETTONI ARLERI, A., *Bilanci pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Utet, Torino, 1987.
- BARILE, P., *La Costituzione come norma giuridica: profilo sistematico*, Barbera, Firenze, 1951.
- BARILE, P., *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959.
- BARILE, P., CHELI, E., GRASSI, S., *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Cedam, Padova, 2005.
- BARONCELLI, S., *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1998.
- BAR-SIMAN-TOV, I., *The Lives and Times of Temporary Legislation and Sunset Clauses*, in *Am. J. Comp. L.*, 2017.
- BARTOLE, S., *Art. 81*, in *Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca. La formazione delle leggi. Art. 72-86*, II, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1979.
- BARTOLE, S., *Sul diritto costituzionale e la scienza politica: confronti, ipotesi e prospettive*, in *Il Politico*, 1, 1986.
- BARTOLE, S., *Scienza politica e diritto: commento*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1, 1991.
- BARTOLE, S., *Norme di correttezza ed indirizzo politico*, in *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, a cura di G. MOR, S. NINATTI, Q. CAMERLENGO, G.E. VIGEVANI, Giuffrè, Milano, 1999.
- BARTOLE, S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- BASSANINI, F., PAPARO, S., TIBERI, G. (a cura di), *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, Bologna, il Mulino, 2005.
- BEI, O., *Le strutture ausiliarie dei poteri normativi nello svolgimento dei metodi della legislazione*, in *Rass. parl.*, 3, 2001.
- BENEDETTI, M., *Lo "stato dell'arte" della semplificazione in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2014.
- BENTHAM, J., *Of laws in general*, edited by H.L.A. Hart, The Athlone press: University of London, London, 1970.
- BENVENUTI, F., *Funzione (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, 1989.
- BENVENUTI, L., *Prassi e consuetudine nell'ordinamento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2, 2009.
- BENVENUTI, M., *Alle origini dei decreti-legge: saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *Nomos*, 2, 2012.
- BERGONZINI, C., *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. LUPO, Il Mulino, Bologna, 2013.
- BERGONZINI, C., *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quad. cost.*, 3, 2013.
- BERNABEI, G., *Crisi della legge e decretazione d'urgenza*, in *Rass. Adv. Stato*, 1, 2016.
- BERTEA, S., *La certezza del diritto nel dibattito teorico-giuridico contemporaneo*, in *Materiali per una st. della cult. giur.*, 1, 2001.
- BERTI, G., *Decreti-legge a catena: un ammonimento della Corte costituzionale*, in *Corr. giur.*, 5, 1988.
- BERTI, G., *Diffusione della normatività e nuovo disordine delle fonti del diritto*, in *Jus*, 1, 2003.
- BERTOLINI, F., *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.
- BETTINI, R., *Il circolo vizioso legislativo: efficacia del diritto ed efficienza degli apparati pubblici in Italia*, Franco Angeli, Rimini, 1983.
- BETTINI, R., *Legislazione e politiche in Italia razionalità, efficacia, modernizzazione imperfetta*, Franco Angeli, Milano, 1990.

- BETZU, M., *Diritto giurisprudenziale versus occasionalismo giurisprudenziale*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2017.
- BIANCO, G., *Metodo ed analisi nello studio giuridico-costituzionale del potere politico*, in *Stud. parl e di pol. cost.*, 139, 2003.
- BIENTINESI, F., *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei Deputati*, in *Dir. pubbl.*, 2, 1998.
- BIFULCO, D., *Il giudice è soggetto soltanto al "diritto". Contributo allo studio dell'articolo 101, comma 2 della Costituzione italiana*, Jovene, Napoli, 2008.
- BIGNAMI, M., *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848-1956)*, Giuffrè, Milano, 1997.
- BILANCIA, F., *Emergenza, interpretazione per valori e certezza del diritto*, in *Giur. cost.*, 4, 1993.
- BILANCIA, F., *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Cedam, Padova, 2000.
- BILANCIA, P., *Attività normativa delle Autorità indipendenti e sistema delle fonti*, in *Le autorità indipendenti: da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano*, a cura di S. LABRIOLA, Giuffrè, Milano, 1999.
- BIN, R., *Soft law, no law*, in *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, a cura di A. SOMMA, Giappichelli, Torino, 2009.
- BIN, R., *Stato di diritto*, in *Enc. dir.*, Annali VII, Giuffrè, Milano, 2011.
- BIN, R., CARETTI, P., PITRUZZELLA, G., *Profili costituzionali dell'Unione europea. Processo costituente e governance economica*, Il Mulino, Bologna, 2015.
- BIN, R., PITRUZZELLA, G., *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2009.
- BIONDI DAL MONTE, F., *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi della XIV e XV legislatura*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, a cura di E. ROSSI, Cedam, Padova, 2009.
- BIONDI, F., *Il ricorso alla decretazione d'urgenza in assenza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza: sintomo di forza o di debolezza del Governo in Parlamento?*, in *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, Milano, 2012.
- BIONDI, F., LEONE, S., *Il governo in Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 1, 2012.
- BOBBIO, N., *La certezza del diritto è un mito?*, in *Riv. int. fil. dir.*, 2, 1951.
- BOBBIO, N., *Consuetudine (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, IX, Giuffrè, Milano, 1961.
- BOBBIO, N., *Dalla struttura alla funzione: nuovi studi di teoria del diritto*, 18, Laterza, Bari-Roma, 2007.
- BOGNETTI, G., *La divisione dei poteri. Saggi di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2001.
- BOGNETTI, G., *Teorie della Costituzione e diritti giurisprudenziali. Note per una trattazione metodologicamente adeguata della problematica*, in *Annuario 2002. Diritto costituzionale e diritto giurisprudenziale. Atti del XVIII Congresso annuale dell'A.I.C.*, Cedam, Padova, 2004.
- BOMBARDELLI, M., *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2015.
- BONANNI, M., *Il governo nel sistema politico italiano (1948-82)*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1983.
- BONCINELLI, V., *Il mancato recepimento e la violazione del diritto comunitario imputabili a comportamenti, omissioni e ritardi del Governo*, in *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, a cura di S. BARONCELLI, Giappichelli, Torino, 2008.
- BONETTI, T., *Semplificazione amministrativa e competitività del sistema paese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2008.
- BONFIGLIO, S., *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Giuffrè, Milano, 1993.

- BONIFACIO, F.P., *Le leggi del Parlamento e la pluralità dei soggetti legittimati a porre comandi normativi*, in *Il Parlamento tra crisi e riforma*, a cura di A. BARBERA, P. BARCELLONA, F.P. BONIFACIO, G. FERRARA, A. MANZELLA, Franco Angeli, Milano, 1985.
- BONINI, F., *Storia costituzionale della Repubblica: profilo e documenti (1948-1992)*, NIS, Roma, 1993.
- BONOMI, A., TACCOLA, C., *Il tempo di approvazione delle leggi nella XIII e nella XIV legislatura*, in *Studi pisani sul parlamento*, a cura di E. ROSSI, PLUS, Pisa, 2007.
- BRANCASI, A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985.
- BRECCIA, U., *L'interprete tra codice e nuove leggi civili*, in *Pol. dir.*, 4, 1982.
- BRECCIA, U., *Immagini della giuridicità contemporanea tra disordine delle fonti e ritorno al diritto*, in *Pol. dir.*, 3, 2006.
- BRECCIA, U., *Clausole generali e ruolo del giudice*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2007.
- BRECCIA, U., *Il principio di giuridicità (riflessioni sul "ritorno al diritto")*, in *Riv. fil. dir.*, 1, 2016.
- BRETONE, M., *Diritto e tempo nella tradizione europea*, Laterza, Bari-Roma, 1994.
- BROWN, C., SCOTT, C., *Regulation, public law, and better regulation*, in *Eur. Pub. L.*, 2011.
- BRUNELLI, G., *Lo "spazio" dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, disponibile in: www.osservatoriosullefonti.it.
- BUCALO, M.E., *L'"anomala estensione dei poteri presidenziali a fronte della "ritrosia" della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011.
- BUFFONI, L., *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano: apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, Jovene, Napoli, 2012.
- BURATTI, A., *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Dir. e soc.*, 2, 2002.
- BURDEAU, G., *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Edizioni di comunità, Milano, 1950.
- CALABRESI, G., *A common law for the age of statutes*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1982.
- CALAMANDREI, P., *La relatività del concetto di azione*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, Cedam, Padova, 1939.
- CALANDRA, P., *I governi della Repubblica: vicende, formule, regole*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- CALVANO, R., *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista AIC*, 2, 2014.
- CALZOLAIO, E., *Riforma del processo di cassazione e precedente giudiziale: riflessioni nella prospettiva della comparazione "civil law-common law"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 3, 2009.
- CALZOLAIO, S., *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quad. cost.*, 4, 2006.
- CALZOLAIO, S., *Il cammino delle materie nello Stato regionale: la definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012.
- CALZOLAIO, V., *Governi, crisi di governo e storia costituzionale*, in *Dem. dir.*, 5, 1982.
- CAMERLENGO, Q., *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002.
- CAMERLENGO, Q., *Il decreto legge e le disposizioni "eccentriche" introdotte in sede di conversione*, in *Rass. parl.*, 1, 2011.
- CAMPI, A., *L'ombra lunga di Weimar: Carl Schmitt nella cultura politica italiana tra terrorismo e crisi della partitocrazia*, in *Rivista di politica*, 2, 2011.
- CANTARO, A., *Stato federale, eguaglianza e diritti sociali*, in *Dem. dir.*, 2-3, 1994.
- CANTELLI, F., MORTARA, V., MOVIA, G., *Come lavora il parlamento*, Giuffrè, Milano, 1974.
- CANZIO, G., *Nomofilachia e diritto giurisprudenziale*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2017.
- CAPANO, G., *Il parlamento della transizione tra cambiamenti e persistenze*, in *Scienza & Politica*, 28, 2010.

- CAPANO, G., GIULIANI, M., *I labirinti del legislativo*, in *Parlamento e Processo Legislativo in Italia*, a cura di M. GIULIANI, G. CAPANO, Il Mulino, Bologna, 2001.
- CAPOGRASSI, G., *Il problema della scienza del diritto*, in *Foro it.*, Roma, 1937.
- CAPOGRASSI, G., *L'ambiguità del diritto contemporaneo*, in *La crisi del diritto*, Cedam, Padova, 1953.
- CAPOTOSTI, P.A., *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1975.
- CAPOTOSTI, P.A., *La difficile governabilità italiana: dal governo di coalizione alle coalizioni di governo*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011.
- CAPPELLETTI, M., *Giudici legislatori?*, Giuffrè, Milano, 1984.
- CAPPELLETTI, M., *La «politica del diritto» di Calamandrei: coerenza e attualità di un magistero*, in *Piero Calamandrei – Ventidue saggi su un grande maestro*, a cura di P. BARILE, Giuffrè, Milano, 1990.
- CARABBA, M., *Un ventennio di programmazione, 1954-1974*, Laterza, Roma-Bari, 1977.
- CARAVALE, G., *Il governo legislatore: esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 2004.
- CARAVITA DI TORITTO, B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984.
- CARBONE, L., *Le prospettive*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2005.
- CARBONE, L., *L'esperienza "taglialeggi" a metà del suo cammino*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2008.
- CARBONNIER, J., *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, X ed., LGDJ, Paris, 2001.
- CARCATERRA, G., *Certezza, scienza, diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 2, 1962.
- CARDONE, A., *La qualità della formazione nel diritto comunitario*, in *Osservatorio sulle fonti. La qualità della regolazione*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2008.
- CARDONE, A., *Il fenomeno delle leggi-provvedimento e la crisi della separazione tra ordine legale e ordine costituzionale: retorica dello strict scrutiny e vuoti di tutela*, in *Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. CARETTI, M.C. GRISOLIA, Il Mulino, Bologna, 2010.
- CARDONE, A., *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino, 2011.
- CARDONE, A., *Il rapporto tra ordinanze del Governo e decreti-legge alla luce della prassi più recente e delle modifiche ordinamentali del potere extra ordinem: alcune tendenze costanti che vanno oltre le "nuove" dinamiche della normazione al tempo della crisi economica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- CARETTI, P., *I riflessi dell'ordinamento comunitario nella forma di governo italiana*, in *Quad. cost.*, 2, 1981.
- CARETTI, P., *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia, Annali*, XVII, Einaudi, Torino, 2001.
- CARETTI, P., *Riflessioni sul decennio costituzionale 1993/2003*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2004.
- CARETTI, P., *Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti 2003-2004: I poteri normativi delle autorità indipendenti*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2005.
- CARETTI, P., *Il ruolo della legge statale, oggi*, in *La funzione legislativa, oggi. Atti del convegno tenutosi presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Camerino, 25-26 maggio 2006*, a cura di M. RUOTOLO, Editoriale scientifica, Napoli, 2007.
- CARETTI, P., *Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2007.
- CARETTI, P., *Problemi della Costituzione*, in *Ritorno al diritto: i valori della convivenza*, 6, 2007.
- CARETTI, P., *Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea Costituente*, in *Giorn. stor. cost.*, 1, 2008.

- CARETTI, P., *Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2010.
- CARETTI, P., *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto, in Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. LUPO, Cedam, Padova, 2010.
- CARETTI, P., *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*, Giuffrè, Milano, 2011.
- CARETTI, P., *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012.
- CARETTI, P., *Il Parlamento dopo il referendum del 4 dicembre 2016: che fare?*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, 2016.
- CARETTI, P., *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio*, in *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio. Lectio magistralis di Paolo Caretti*, a cura di A. CARDONE, F. DONATI, M.C. GRISOLIA, G. TARLI BARBIERI, Esi, Napoli, 2016.
- CARETTI, P., MORISI, M., *Parlamento e politiche pubbliche*, in *Quad. cost.*, 3, 2001.
- CARLOLA, A., *Regolazione e giurisdizione: la prospettiva europea e italiana*, in *Jus*, 3, 2006.
- CARLASSARE, L., *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur.*, XVIII, Roma, 1990.
- CARLASSARE, L., *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno 10*, Giappichelli, Torino, 1999.
- CARLASSARE, L., *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 10*, Giappichelli, Torino, 2000.
- CARLASSARE, L., *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. ZANON, F. BIONDI, Giuffrè, Milano, 2001.
- CARLASSARE, L., *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Annali II-2, Giuffrè, Milano, 2008.
- CARLI, M., *Come garantire il rispetto delle regole sulla "buona" qualità delle leggi dello Stato*, in *Osservatorio sulle fonti. La qualità della regolazione*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2008.
- CARMINATI, A., *La vitalità del Parlamento nella scansione temporale del procedimento legislativo: un aspetto del sistema inglese spesso trascurato nel dibattito sulle riforme in Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, disponibile in: www.osservatoriosullefonti.it.
- CARNELUTTI, F., *La crisi della legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1, 1930.
- CARNELUTTI, F., *Discorsi intorno al diritto*, Cedam, Padova, 1937.
- CARNELUTTI, F., *La certezza del diritto*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1, 1943.
- CARNEVALE, P., *Riflessioni sul problema dei vincoli all'abrogazione futura: il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa*, in *Dir. e soc.*, 1998.
- CARNEVALE, P., *La legge di delega come strumento per la semplificazione normativa e la qualità della normazione: il caso del meccanismo del cd "taglia-leggi"*, in *Federalismi.it*, 12, 2009.
- CARNEVALE, P., *Diritto, normazione e ambiguità*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2011.
- CARNEVALE, P., *Le cabale della legge: raccolta di saggi in tema di semplificazione normativa e manovra "taglia-leggi"*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011.
- CARNEVALE, P., *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, in *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, a cura di M. CAVINO, L. CONTE, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.
- CARNEVALE, P., *Ridurre le leggi non significa ridurre la Costituzione*, in *Giur. cost.*, 4, 2014.

- CARNEVALE, P., *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale. Atti del XXIX Convegno annuale. Catanzaro, 16-18 ottobre 2014*, a cura di AA.VV., Jovene, Napoli, 2015.
- CARNEVALE, P., CHINNI, D., *C'è posta per tre: prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivista AIC*, 2, 2011.
- CAROLAN, E., *The new separation of powers: A theory for the modern state*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *La legge espressione della volontà generale*, Giuffrè, Milano, 2008.
- CARRER, M., *Quale forma di governo per il "Governo legislatore"? Brevi note tra prassi e modelli*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011.
- CARROZZA, P., *Le riforme degli anni '90: decentramento e semplificazione dinanzi alla sfida della sovranità reticolare*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 11, Giappichelli, Torino, 2001.
- CARTABIA, M., *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi «integrativi e correttivi»*, in *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, a cura di A. BARDUSCO, F. PIZZETTI, Giuffrè, Milano, 1998.
- CARTABIA, M., *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2000.
- CARTABIA, M., *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di governo e vizi di costituzionalità?*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale (atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000)*, a cura di F. COCOZZA, S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001.
- CARTABIA, M., *Legislazione e funzione di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2006.
- CARTABIA, M., *Introduzione. Il governo "signore delle fonti"?*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011.
- CARTABIA, M., *Gli «immigrati» nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in *Quattro lezioni sugli stranieri*, a cura di C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO, Jovene, Napoli, 2016.
- CARUSI, D., *La legge e il tempo: eccezionalità e transitorietà*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2013.
- CASAMASSIMA, V., *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013.
- CASSANELLO, D.E., *Il rendimento del decentramento legislativo all'interno delle Camere*, in *Nuovi studi politici*, 3, 1974.
- CASSESE, S., *Esiste un governo in Italia?*, Officina edizioni, Roma, 1980.
- CASSESE, S., *Conclusioni*, in *Deregulation. La deregolamentazione amministrativa e legislativa*, a cura di S. CASSESE, E. GERELLI, Franco Angeli, Milano, 1984.
- CASSESE, S., *Introduzione allo studio della normazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1992.
- CASSESE, S., *Le imprese pubbliche dopo le privatizzazioni*, in *Stato e mercato*, 2, 1992.
- CASSESE, S., *Privatizzazioni annunciate, mezze privatizzazioni e pseudo pri-privatizzazioni in Italia*, in *Economia e credito*, 1, 1992.
- CASSESE, S., *La crisi dello Stato*, II rist., Laterza, Roma-Bari, 2002.
- CASSESE, S., *Le droit puissant et unique de la société. Paradossi del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2009.
- CASSESE, S., *New Paths for Administrative law: A Manifesto*, in *Int. J. Constitutional Law*, 3, 2012.

- CASSESE, S., *Lo stato come problema storico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2013.
- CASSESE, S., MATTARELLA, B.G., *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, a cura di S. CASSESE, G. GALLI, Il Mulino, Bologna, 1998.
- CASTAGNETTI, P., SUMMA, A., *Programmare i lavori parlamentari*, in *il Mulino*, 4, 2006.
- CASTALDI, F., *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei Deputati*, in *Rass. parl.*, 4, 2006.
- CASTRONOVO, C., *L'appassimento dello Stato moderno e un libro sull'obsolescenza delle leggi*, in *Jus*, 1-2, 1983.
- CASU, A., *L'iniziativa legislativa nei regolamenti parlamentari dopo la riforma del 1971*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3, 1986.
- CASU, A., *Voto segreto e voto palese nei regolamenti parlamentari dal 1848 ai giorni nostri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1986.
- CATANIA, A., *Trasformazioni del diritto in un mondo globale*, in *Ars Interpretandi*, 2006.
- CATTANEO, M.A., *Positivismo giuridico*, in *Digesto*, Utet, Torino, 1996.
- CAVALIERI, E., TORCHIA, L., *Processi di semplificazione normativa. Report annuale – 2012 – Italia*, in *Ius Publicum Network Review*, 2012, www.ius-publicum.com.
- CAVALLO, R., *Le categorie politiche del diritto: Carl Schmitt e le aporie del moderno*, Bonanno, Acireale-Roma, 2007.
- CAVINO, M., *Corte costituzionale e certezza del diritto*, in *Giur. it.*, 12, 1999.
- CAVINO, M., CONTE, L. (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici, Atti del Seminario di Novara 15-16 dicembre 2013*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.
- CAZZOLA, F., *Governo e opposizione nel Parlamento italiano: dal centrismo al centro-sinistra*, Giuffrè, Milano, 1974.
- CAZZOLA, F., *Le lentezze dell'urgenza – Legislature, governo e uso del decreto legge*, in *Il decreto legge tra governo e parlamento*, a cura di F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, Giuffrè, Milano, 1975.
- CAZZOLA, F., MORISI, M., *L'alluvione dei decreti il processo legislativo tra settima e ottava legislatura*, Giuffrè, Milano, 1981.
- CAZZOLA, F., PRIULLA, G., PREDIERI, A., DE MAURO, J. (a cura di), *Il decreto legge fra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975.
- CECCANTI, S., *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»*, in *Quad. cost.*, 1, 1998.
- CECCHETTI, M., *Il taglio delle leggi tra deleghe legislative, decretazione d'urgenza, clausole ghigliottina e abrogazioni espresse*, in *Studi sulle fonti del diritto*, a cura di S. PAJNO, G. VERDE, Giuffrè, Milano, 2010.
- CELOTTO, A., *Sarà il giudice ordinario a limitare la reiterazione dei decreti-legge?*, in *Dir. e soc.*, 4, 1995.
- CELOTTO, A., *L'abuso del decreto-legge*, Cedam, Padova, 1997.
- CELOTTO, A., *Decreto-legge (postilla di aggiornamento)*, in *Enc. giur.*, X, Treccani, Roma, 2001.
- CELOTTO, A., *Decreto-legge ed attività del governo (nella XIV Legislatura)*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Eum, Macerata, 2006.
- CELOTTO, A., CONTE, E., *Legge*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese*, IV, Giuffrè, Milano, 2006.
- CELOTTO, A., DI BENEDETTO, E., *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti*, Utet, Torino, 2006.
- CELOTTO, A., FRONTONI, E., *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, agg. VI, Giuffrè, Milano, 2002.
- CELOTTO, A., MEOLI, C., *Semplificazione normativa (dir. pubbl.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. III, Utet, Torino, 2008.

- CERRI, A., *Delega legislativa*, in *Enc. giur.*, XI, Treccani, Roma, 1988.
- CERRONE, F., *Fantasmii della dogmatica: sul decreto legge e sulla legge di conversione*, in *Federalismi.it*, 14, 2015.
- CERULLI IRELLI, V., *Sul potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti* in *Arbitri dei mercati. Le autorità indipendenti e l'economia*, a cura di M. D'ALBERTI, A. PAJNO, Il Mulino, Bologna, 2010.
- CERVATI, A.A., *Interrogativi sulla sindacabilità dell'abuso del decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 4-6, 1977.
- CERVATI, A.A., *Parlamento e funzione legislativa*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, a cura di AA.VV., Laterza, Roma-Bari, 1982.
- CERVATI, A.A., *Art. 70-72*, in *Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca. La formazione delle leggi*, I, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1985.
- CERVATI, A.A., *La formazione delle leggi, art. 72*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, 1985.
- CERVATI, A.A., *Iniziativa legislativa*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989.
- CERVATI, A.A., *Delegificazione*, in *Enc. giur.*, X, Treccani, Roma, 1997.
- CERVATI, A.A., *A proposito di metodi valutativi nello studio del diritto costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2005.
- CESARINI SFORZA, W., *La crisi delle fonti*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 1, 1936.
- CHELI, E., *L'ampliamento dei poteri normativi dell'Esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1959.
- CHELI, E., *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961.
- CHELI, E., *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967.
- CHELI, E., *La vera crisi del parlamento italiano*, in *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978.
- CHELI, E., *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, 2, 1981.
- CHELI, E., *Modello parlamentare e ruolo del funzionario*, in *Burocrazia parlamentare. Funzioni, garanzie e limiti*, a cura di AA.VV., Camera dei Deputati, Roma, 1983.
- CHELI, E., *La forma di governo italiana nella prospettiva storica*, in *Rass. parl.*, 2, 1998.
- CHELI, E., *La produzione normativa: sviluppo del modello costituzionale e linee di tendenza attuali*, in *Lo stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 2003.
- CHELI, E., *Nata per unire*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- CHessa, O., *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002.
- CHIARAMONTE, A., DI VIRGILIO, A., *Da una riforma elettorale all'altra: partiti, coalizioni e processi di apprendimento*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3, 2006.
- CHIEPPA, R., *«Prassi» interpretative di norme nel diritto pubblico*, in *Dir. e soc.*, 2, 2016.
- CHIMENTI, C., *Centralità e funzionalità del Parlamento*, in *Dem. dir.*, 4, 1978.
- CHIMENTI, C., *La funzionalità del Parlamento agli inizi degli anni '80*, in *Città & Regione*, 4, 1980.
- CHIMENTI, C., *Un parlamentarismo agli sgoccioli. Lineamenti della forma di governo italiana nella esperienza di dieci legislature*, Giappichelli, Torino, 1992.
- CHIMENTI, C., *Il ruolo delle Assemblee elettive nella forma di governo*, in *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, a cura di M. SICLARI, Aracne, Roma, 2008.
- CHIMENTI, C., *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. MANZELLA, Il Mulino, Bologna, 2012.
- CHINNI, D., *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014.

- CHRISTODOULIDIS, E.A., TIERNEY, S. (a cura di), *Public Law and Politics: the scope and limits of constitutionalism*, Burlington, Ashgate, 2008.
- CIAURRO, G.F., *Il governo legislatore*, in *Nuovi studi politici*, 1, 1977.
- CIAURRO, G.F., *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1982.
- CIAURRO, G.F., *Decreto-legge*, in *Enc. giur.*, X, Treccani, Roma, 1988.
- CIAURRO, G.F., *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, in *Rass. parl.*, 4, 1996.
- CIAURRO, L., *DDL unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, in *Rass. parl.*, 1, 2016.
- CIAURRO, L., *Le procedure fiduciarie sotto esame nell'era incerta del post-referendum*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, 2016.
- CIAURRO, L., NOCILLA, D., *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987.
- CICCONETTI, S.M., *Nuovi elementi in tema di reiterazione di decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 8, 1989.
- CICCONETTI, S.M., *La reiterazione dei decreti legge*, in *Pol. dir.*, 3, 1995.
- CIMINO, B., *Il recepimento del diritto europeo*, in *Politica della legislazione oltre la crisi*, a cura di L. DUILIO, Il Mulino, Bologna, 2013.
- CIMINO, B., MORETTINI, S., PICCIRILLI, G., *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in *Politica della legislazione oltre la crisi*, a cura di L. DUILIO, Il Mulino, Bologna, 2013.
- CIMINO, B., MORETTINI, S., TANCREDI PALMA, C., *La delegazione legislativa*, in *Politica della legislazione oltre la crisi*, a cura di L. DUILIO, Il Mulino, Bologna, 2013.
- CINELLI, M., *Diritto della previdenza sociale*, X ed., Giappichelli, Torino, 2012.
- CIPOLLA, P., *L'Ordonnance Criminelle di Luigi XIV e la lunga marcia verso la codificazione*, in *Pol. dir.*, 3, 2005.
- CIUFFETTI, C., *L'attività svolta e gli indirizzi espressi dal Comitato per la legislazione a oltre due anni dall'introduzione nel Regolamento della Camera dei Deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. 1, 2001.
- CIVITARESE MATTEUCCI, S., *Miseria del positivismo giuridico? Giuspositivismo e scienza del diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 2006.
- CLARICH, M., *Autorità indipendenti: bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- CLARICH, M., MATTARELLA, B.G., *Un nuovo sistema regolatorio per lo sviluppo economico*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2013.
- COCCO, F., *Lo sviluppo delle politiche legislative di settore: nota introduttiva*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3, 1995.
- COCOZZA, F., *Il governo nel procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1989.
- COCOZZA, V., *La delegificazione: modello legislativo, attuazione*, Jovene, Napoli, 1998.
- COGLIANESE, C., *The rhetoric and reality of regulatory reform*, in *Yale J. on Reg.*, 2008.
- COHN, M., *Law and regulation: the role, form and choice of legal rules*, in *Handbook on the Politics of Regulation*, a cura di D. LEVI-FAUR, Edward Elgar, London, 2011.
- COLANGELO, L., *Riforme ordinamentali e limiti logici alla decretazione di urgenza in tempo di crisi economico-finanziaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- COLAPIETRO, C., *L'indirizzo della spesa fra governo e parlamento*, Giuffrè, Milano, 1986.
- COLAPIETRO, C., *Sentenze additive e sostitutive della Corte costituzionale*, Pacini Editore, Pisa, 1990.
- COLAPIETRO, C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Cedam, Padova, 1996.

- COLARULLO, E., *Le leggi collegate alla manovra finanziaria*, in *Quad. cost.*, 3, 1993.
- COLAVITTI, G., *Decretazione d'urgenza e forma di governo*, in *Dir. e soc.*, 1, 1999.
- COLLETTI, D., *La tutela dei diritti umani nel Parlamento della XIII legislatura*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, 1, Camera dei deputati, Roma, 2001.
- CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2016. Simplification et qualité du droit*, Paris, 2016, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000610.pdf>.
- CORSALE, M., *La certezza del diritto*, Giuffrè, Milano, 1970.
- CORSALE, M., *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, II ed., Giuffrè, Milano, 1979.
- CORSALE, M., *Corsale, Struttura e funzione del diritto nell'epoca dell'ingovernabilità*, in *Soc. del dir.*, 1, 1981.
- CORSALE, M., *Certezza del diritto (profili teorici)*, in *Enc. giur.*, VI, Treccani, Roma, 1988.
- CORSI, C., *Lo Stato e lo straniero*, Cedam, Padova, 2001.
- CORSO, G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981.
- CORSO, G., *Lo Stato come dispensatore di beni. Criteri di distribuzione, tecniche giuridiche ed effetti*, in *Soc. del dir.*, 1-2, 1990.
- CORSO, G., *Perché la "complicazione"?*, in *Nuove autonomie*, 3-4, 2008.
- CORSO, G., *Persistenza dello Stato e trasformazioni del diritto*, in *Ars interpretandi*, 1, 2011.
- CORSO, M., *Conversione dei decreti-legge e modifiche regolamentari*, in *Stud. parl. e di pol. cost.*, 51, 1981.
- COSTA, M.B., *I decreti-legge nella IX legislatura (1983-1987)*, in *Quad. reg.*, 1, 1988.
- COSTA, P., *Lo Stato immaginario: metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffrè, Milano, 1986.
- COSTA, P., *La giuspubblicistica dell'Italia unita: il paradigma disciplinare*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. SCHIAVONE, Laterza, Bari-Roma, 1990.
- COSTA, P., *The Rule of Law: A Historical Introduction*, in *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*, a cura di P. COSTA, D. ZOLO, Springer, Dordrecht, 2007.
- COSTANZO, A., *L'argomentazione giuridica*, Giuffrè, Milano, 2003.
- COSTANZO, P. (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento: strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Jovene, Napoli, 2011.
- COTTA, M., *Classe politica e istituzionalizzazione del Parlamento: 1946-1972*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1, 1976.
- COTTA, M., *Il parlamento nel sistema politico italiano: mutamenti istituzionali e cicli politici*, in *Quad. cost.*, 2, 1991.
- COTTA, M., *Italy: a fragmented government*, in *Cabinets in Western Europe*, a cura di J. BLONDEL, F. MÜLLER-ROMMEL, Palgrave, London, 1997.
- COTTA, M., VERZICHELLI, L., *Il sistema politico italiano*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2016.
- COZZOLI, V., *Il ruolo del Parlamento nel processo di privatizzazione*, in *Dir. e soc.*, 4, 1995.
- COZZOLI, V., *La produzione legislativa dalla XI alla XIII legislatura: strumenti e contenuti*, in *Il Parlamento nella transizione*, a cura di S. TRAVERSA, A. CASU, Giuffrè, Milano, 1998.
- CRABBE, V.C.R.A.C., *Legislative Drafting*, I, Cavendish, London, 1993.
- CRISAFULLI, V., *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Stud. urbin.*, 1939.
- CRISAFULLI, V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952.
- CRISAFULLI, V., *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959.
- CRISAFULLI, V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1960.
- CRISAFULLI, V., *Cinquant'anni di legislazione in Italia*, in *Dir. e soc.*, 1, 1982.
- CRISCITIELLO, A., *Il cuore dei governi. Le politiche di riforma degli esecutivi in prospettiva comparata*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2004.

- CUNIBERTI, M., *La delegificazione*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale (atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000)*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001.
- CUOCOLO, F., *Iniziativa legislativa*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971.
- CUOCOLO, F., *I "maxi-emendament" tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 6, 2004.
- CURRERI, S., *Il voto segreto nei rapporti tra maggioranza ed opposizione*, in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. LABRIOLA, Giuffrè, Milano, 1999.
- CURRERI, S., FUSARO, C., *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in *Il Filangieri – Quaderno 2007*, 2007.
- D'ALESSANDRO, P., *L'eccessiva durata del processo civile (un'analisi delle cause)*, in *Judicium*, 2015, [www.judicium.it/wp-content/uploads/saggi/656/P. D'Alessandro.pdf](http://www.judicium.it/wp-content/uploads/saggi/656/P._D'Alessandro.pdf).
- D'ALOIA, A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002.
- D'ALOIA, A., *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6, 2003.
- D'ALOIA, A., MAZZINA, P., *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale (atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000)*, a cura di V. COCOZZA, S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001.
- D'AMATO, A., *Legal Uncertainty*, in *Calif. L. Rev.*, 1983.
- D'AMICO, M., *Riflessioni sulla nozione di tempo nel diritto costituzionale*, in *Jus*, 1, 1992.
- D'AMICO, M., *Qualità della legislazione, diritto penale e principi costituzionali*, in *Riv. dir. cost.*, 2000.
- D'AMICO, M., *Legalità*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese*, IV, Giuffrè, Milano, 2006.
- D'ANDREA, A., *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2012.
- D'ATENA, A., *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2, 2015.
- D'AURIA, G., *La "funzione legislativa" dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1995.
- DAINTITH, T., *Il diritto come strumento di politica governativa in una prospettiva comparata*, in *L'educazione giuridica. V Modelli di legislatore e scienza della legislazione. Tomo III La discussione contemporanea*, a cura di A. GIULIANI, N. PICARDI, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1987.
- DAL CANTO, F., *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del Governo e qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- DAWSON, M., *Better regulation and the future of EU regulatory law and politics*, in *C. M. L. Rev.*, 5, 2016.
- DE BENEDETTO, M., *La manutenzione delle regole: il perché e il per come*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 170, 2010.
- DE BENEDETTO, M., *Manutenzione delle regole*, in *La qualità delle regole*, a cura di M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, il Mulino, Bologna, 2011.
- DE CARO BONELLA, C., *Ostruzionismo, addio*, in *Quad. cost.*, 2, 1991.
- DE CESARE, C., *Le riforme dei regolamenti della Camera nel ventennio 1971-1990 e l'evoluzione del regime parlamentare italiano*, in *Quaderno. Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 1991.

- DE FIORES, C., *Ripensare lo stato: tra populismo e globalizzazione – Le crisi della legge. Trasformazioni dello stato-nazione e produzione normativa*, in *Dem. dir.*, 4, 2001.
- DE FIORES, C., *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Cedam, Padova, 2001.
- DE GIORGI, M., SAVINI, G., *La legge annuale di semplificazione: il nuovo modello di codificazione*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 22, 2003.
- DE IOANNA, P., MESCHINO, M., *Dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo decennio di applicazione della “legge finanziaria”*, in *Quad. cost.*, 2, 1989.
- DE LEONARDIS, F., *Legalità, autonomie e privatizzazioni*, in *Amministrazione e legalità: fonti normative e ordinamenti*, a cura di C. PINELLI, Giuffrè, Milano, 2000.
- DE LISO, R., *Le recenti modifiche del regolamento della Camera*, in *Dem. dir.*, 1, 1983.
- DE LUNGO, D., *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell’esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 3, 2013.
- DE MARIA, B., *I rapporti tra Parlamento e Governo nell’attuazione delle norme comunitarie*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l’esperienza dell’Italia*, a cura di R. DICKMANN, S. STAIANO, Giuffrè, Milano, 2008.
- DE MICHELI, C., *Governare senza legiferare: l’analisi dell’attività di decretazione (e di reiterazione) tra Prima e Seconda Repubblica*, in *Quad. cost.*, 3, 1997.
- DE MICHELI, C., *L’attività legislativa dei governi al tramonto della Prima Repubblica*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1, 1997.
- DE MICHELI, C., *Parlamento e Governo nel processo legislativo della transizione italiana: conflitto o consociazione?*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno 10, Giappichelli, Torino, 1999.
- DE MICHELI, C., *Capacità decisionale e utilizzo delle procedure legislative nel parlamento italiano (1948-2013)*, in *Quest. giust.*, 2, 2016.
- DE MICHELI, C., VERZICHELLI, L., *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- DE MINICO, G., *Regole, comando e consenso*, Giappichelli, Torino, 2004.
- DE PASQUALE, T., *La giurisprudenza consultiva del Comitato per la legislazione sulla delegificazione: tra modello generale e prassi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, disponibile on-line all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- DE SENA, P., *Prassi, consuetudine e principi nel campo dei diritti dell’uomo. Riflessioni internazionali*, in *Ragion pratica*, 2014.
- DE SIERVO, U., *Centralità del Parlamento*, in *L’opinione*, 42, 1983.
- DE SIERVO, U., *Un travolgente processo di trasformazione del sistema delle fonti a livello nazionale*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1999.
- DE SIERVO, U., *Ma chi fa i decreti legislativi?*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di F. COCOZZA, S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001.
- DE SIERVO, U., *La mancata riforma delle istituzioni politiche*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell’azione delle istituzioni*, a cura di U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI, I. Carocci, Roma, 2004.
- DE SIERVO, U., *Introduzione*, in *L’emergenza infinita. La decretazione d’urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Eum, Macerata, 2006.
- DE SIERVO, U., *Cosa si intende per leggi «mal scritte»?*, in *Lo stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. CARETTI, M.C. GRISOLIA, Il Mulino, Bologna, 2010.
- DE SIERVO, U., *Conclusioni*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011.

- DE SIERVO, U., *Rappresentanza politica e ruolo della legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- DEFFENU, A., *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2006.
- DELLA CANANEA, G., VESPERINI, G., *La semplificazione dei procedimenti amministrativi: proposte e realizzazioni*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993.
- DELLA SALA, V., *Governare per decreto. Il governo Craxi e l'uso dei decreti-legge*, in *Politica in Italia 1987*, 1987.
- DEMURO, G., *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995.
- DEMURO, G., *La delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1999.
- DEMURO, G., *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Giappichelli, Torino, 2003.
- DEMURO, G., DE SIERVO, U., MALO, M., SIMONCINI, A., TARLI BARBIERI, G., *Alcune considerazioni sulla produzione normativa primaria nella XIII legislatura, con particolare riferimento all'ultimo anno di attività del Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 2002.
- DEODATO, C., *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *Federalismi.it*, 9, 2013.
- DEODATO, C., *Le linee guida dell'ANAC: una nuova fonte del diritto?*, in *Giustamm.*, 4, 2016.
- DI ANDREA, C., *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei deputati*, in *Rass. parl.*, 1, 1999.
- DI CIOLO, V., *Questioni in tema di decreti-legge: parte prima*, Giuffrè, Milano, 1970.
- DI CIOLO, V., *Appunti sulla crisi della legge e sulla sua fattibilità*, in *Il Parlamento*, 4-6, 1996.
- DI COSIMO, G., *Delegificazione e tutela giurisdizionale*, in *Quad. cost.*, 2, 2002.
- DI COSIMO, G., *Deleghe e argomenti*, in *Le Regioni*, 1-2, 2005.
- DI COSIMO, G., *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2005.
- DI COSIMO, G., *Il parametro in quiescenza*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Eum, Macerata, 2006.
- DI COSIMO, G., *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. III, Utet, Torino, 2008.
- DI COSIMO, G. (a cura di), *Il governo forte*, Eum, Macerata, 2010.
- DI COSIMO, G., *Datemi più potere*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, 2, Editoriale scientifica, Napoli, 2011.
- DI COSIMO, G. (a cura di), *L'Italia inadempiente. Il ravvicinamento delle legislazioni in materia ambientale tra attuazione e inattuazione*, Cedam, Padova, 2012.
- DI COSIMO, G., *Il Governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Rass. parl.*, 2, 2013.
- DI COSIMO, G., *Chi comanda in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2014.
- DI COSIMO, G., *L'impatto delle riforme costituzionali ed elettorali sugli equilibri della forma di governo*, in *Forum di Quad. Cost.*, 3, 2015.
- DI COSIMO, G., *Sul ricorso alle linee guida da parte del Garante per la privacy*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 31, 2016.
- DI COSTANZO, C., *La "liminalità" epistemologica della scienza italiana del diritto pubblico*, in *Jus*, 1, 2013.
- DI FILIPPO, S., *L'attività del Comitato per la legislazione tra tecnica e politica*, in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, a cura di G. RECCHIA, R. DICKMANN, Cedam, Padova, 2002.
- DI GIOVINE, A., MASTROMARINO, A., *Il potere giudiziario nella democrazia costituzionale*, in *Magistratura, giurisdizione ed equilibri istituzionali: dinamiche e confronti europei e comparati*, Cedam, Padova, 2011.

- DI GIOVINE, A., SICARDI, S., *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998.
- DI MAJO, L., *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, in *Federalismi.it*, 12, 2016.
- DI MARZIO, F., *Sul discorso giuridico ai tempi del postmoderno. (Spunti dal memento pratico sul fallimento)*, in *Pol. dir.*, 1, 2005.
- DI MUCCIO, P., *Profili quantitativi della iniziativa regionale*, in *Stato e regione*, 1, 1975.
- DI PALMA, G., *Sopravvivere senza governare: i partiti nel Parlamento italiano*, Il Mulino, Bologna, 1978.
- DI PALMA, G., *Parlamento-arena o Parlamento di trasformazione?*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2, 1987.
- DI PORTO, V., *La decretazione d'urgenza nella XIV legislatura: spunti da una ricognizione*, in *Rass. parl.*, 3, 2006.
- DI PORTO, V., *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, in *Il Filangieri – Quaderno 2007*, 2007.
- DI PORTO, V., *Spigolature in tema di decreti-legge*, in *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. ZACCARIA, Grafo, Brescia, 2011.
- DI PORTO, V., *Il campo e il metodo dell'indagine*, in *Politica della legislazione oltre la crisi*, a cura di L. DUILIO, Il Mulino, Bologna, 2013.
- DI PORTO, V., *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- DI PORTO, V., GIANNITI, L., *L'iniziativa legislativa parlamentare*, in *Federalismi.it – Focus fonti*, 2, 2017.
- DICKMANN, R., *Processo legislativo e limiti della legge*, Jovene, Napoli, 2006.
- DOGLIANI, M., *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, 1, 1973.
- DOGLIANI, M., *Interpretazioni della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1982.
- DOGLIANI, M., *Indirizzo politico: riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985.
- DOGLIANI, M., *Garanzie d'indipendenza della Magistratura*, in *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, a cura di L. LANFRANCHI, Istituto della enciclopedia italiana, Roma, 1997.
- DOGLIANI, M., *L'ordinamento giuridico strapazzato*, in *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, a cura di M. DOGLIANI, Giappichelli, Torino, 2012.
- DOGLIANI, M., *La grande trasformazione*, in *L'Italia dopo il 1961. La grande trasformazione*, a cura di S. SCAMUZZI, M. DOGLIANI, Il Mulino, Bologna, 2015.
- DOMENICALI, C., *Le politiche nazionali di bilancio negli anni della crisi*, in *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello stato costituzionale europeo*, a cura di A. MORRONE, Giappichelli, Torino, 2015.
- DÖRING, H., *Time as a scarce resource: Government control over the agenda*, in *Parliaments and majority rule in Western Europe*, a cura di H. DÖRING, Campus, Frankfurt, 1995.
- DRAGO, G., *Le Conseil constitutionnel, la compétence du législateur et le désordre normatif*, in *Revue du droit public*, 1, 2006.
- DUGATO, M., *La riduzione della sfera pubblica*, in *Dir. amm.*, 1, 2002.
- DUILIO, L., *Introduzione. Istituzioni e politica della legislazione nell'età del cambiamento*, in *Politica della legislazione oltre la crisi*, a cura di L. DUILIO, Il Mulino, Bologna, 2013.
- DUVERGER, M., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1955.
- ELIA, L., *Il governo come comitato direttivo del parlamento*, in *Civitas*, 4, 1951.
- ELIA, L., *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 1-2, 1961.

- ELIA, L., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970.
- ELIA, L., *Relazione generale*, in *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001.
- ELIAS, N., *Saggio sul tempo*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- EPIDENDIO, T.E., *Le "contestazioni a catena" e il diritto giurisprudenziale*, in *Corr. merito*, 12, 2007.
- ESPOSITO, C., *La validità delle leggi*, Cedam, Padova, 1934.
- ESPOSITO, C., *Consuetudine*, in *Enc. dir.*, IX, Giuffrè, Milano, 1961.
- ESPOSITO, C., *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962.
- ESPOSITO, C., *La Consuetudine costituzionale*, in *Scritti in onore di Emilio Betti*, Giuffrè, Milano, 1962.
- FABBRINI, S., *Quale democrazia l'Italia e gli altri*, Laterza, Bari-Roma, 1994.
- FABBRINI, S., *Tra pressioni e veti: il cambiamento politico in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2000.
- FADDA, C., BENSÀ, P.E., *Note a Diritto delle Pandette di Bernardo Windscheid*, in *Diritto delle pandette*, 1, Torino, 1902.
- FAGAN, F., *After the sunset: the residual effect of temporary legislation*, in *European Journal of Law and Economics*, 1, 2013.
- FAGAN, F., LEVMORE, S., *The Timing of Lawmaking*, Edward Elgar Publishing, London, 2017.
- FARALLI, C., *Certezza del diritto o diritto alla certezza?*, in *Materiali per una st. della cult. giur.*, 1, 1997.
- FARNETI, P., *Partiti e sistema di potere*, in *L'Italia contemporanea*, a cura di V. CASTRONOVO, Einaudi, Torino, 1976.
- FASONE, C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012.
- FAVILLI, C., *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Riv. dir. intern.*, 3, 2013.
- FAZIO, G., *Il bilancio dello stato*, II ed., Giuffrè, Milano, 1980.
- FERIOLI, E., *I pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti di recepimento della normativa comunitaria nella XIII legislatura*, in *Il Parlamento "consulente". Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, a cura di E. ROSSI, Napoli, Jovene, 2002.
- FERIOLI, E.A., DI CAPUA, A., *I pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi nella XIV e XV legislatura*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, a cura di E. ROSSI, Cedam, Padova, 2009.
- FERRAJOLI, C.F., *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2008.
- FERRAJOLI, L., *La sovranità nel mondo moderno: nascita e crisi dello Stato nazionale*, Giuffrè, Milano, 1997.
- FERRARA, G., *Riforma del parlamento e produzione delle leggi*, in *Dem. dir.*, 1, 1983.
- FERRARESE, M.R., *Le istituzioni della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- FERRARESE, M.R., *Il diritto europeo nella globalizzazione: fra terra e mare*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2002.
- FERRARESE, M.R., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Bari-Roma, 2006.
- FERRARESE, M.R., *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- FERRARESE, M.R., *Globalizzazione giuridica*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Giuffrè, Milano, 2011.
- FERRARI, A., *La legge come problema e le conseguenti trasformazioni delle amministrazioni parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 1998.

- FERRERA, M., *Il Welfare State in Italia: sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- FERRONI, F., *La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche europee di "better regulation"*, in *Ist. del fed.*, 1, 2011.
- FIANDACA, G., *Diritto penale giurisprudenziale e ruolo della Cassazione*, in *Cass. pen.*, 5, 2005.
- FILICE, M., *Il sindacato giurisdizionale sull'attività delle Autorità indipendenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2015.
- FILIPPI, M., *Le raccomandazioni dell'OCSE in tema di qualità della regolazione*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2005.
- FIORAVANTI, M., *Stato (storia)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990.
- FIORAVANTI, M., *Kelsen, Schmitt e la tradizione giuridica dell'Ottocento*, in *Scritti per M. Nigro*, I, 1991.
- FIORAVANTI, M., *Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- FIORAVANTI, M., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2001.
- FIORAVANTI, M., *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Laterza, Roma, 2002.
- FIORAVANTI, M., *Le due trasformazioni costituzionali dell'età repubblicana*, in *La Costituzione ieri e oggi. Atti del convegno dei Lincei (Roma, 9-10 gennaio 2008)*, a cura di AA.VV., Baradi, Roma, 2009.
- FIORAVANTI, M., *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'ancien régime all'Italia liberale*, Giuffrè, Milano, 2009.
- FIORAVANTI, M., *La crisi dello Stato liberale di diritto*, in *Ars interpretandi*, 1, 2011.
- FIORAVANTI, M., *La trasformazione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2014.
- FIORITTO, A., *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- FLORIDIA, G.G., *Il dibattito sulle istituzioni (1948-1975)*, in *Dir. e soc.*, 3, 1978.
- FLORIDIA, G.G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986.
- FLORIDIA, G.G., SICARDI, S., *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quad. cost.*, 2, 1991.
- FLORIDIA, G.G., SORRENTINO, F., *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. giur.*, XXVI, Roma, 1991.
- FOÀ, S., *I regolamenti delle autorità amministrative indipendenti*, Giappichelli, Torino, 2002.
- FORSTHOFF, E., *Concetto e natura dello stato sociale di diritto*, in *Stato di diritto in trasformazione*, a cura di C. AMIRANTE, Giuffrè, Milano, 1973.
- FORSTHOFF, E., *Lo stato della società industriale*, a cura di A. Mangia, Giuffrè, Milano, 2011.
- FRANCESCONI, A., *Drafting, analisi di fattibilità, Air: verso la riforma della regolazione*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 4, 2000.
- FRANK, J., *Law and the modern mind*, Transaction Publishers, London, 1930.
- FREDIANI, E., *La progressiva "torsione" di un modello tra deleghe "tecniche", deleghe "in bianco" e conferimento di poteri normativi alle autorità amministrative indipendenti*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, a cura di E. ROSSI, Cedam, Padova, 2009.
- FREDIANI, E., *La produzione normativa nella sovranità "orizzontale"*, ETS, Pisa, 2010.
- FRESA, C., *Provvisorietà con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Cedam, Padova, 1981.
- FRIEDMAN, L.M., *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna, 1978.
- FRONTONI, E., *Il decreto legislativo al cospetto della Corte Costituzionale: vecchie questioni e nuovi profili problematici*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011.
- FRONTONI, E., *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, ESI, Napoli, 2012.

- FROSINI, A., *Gli atti normativi del Garante per la protezione dei dati personali*, in *Giur. cost.*, 4, 2014.
- FROSINI, T.E., *Anatomia e anomalia di un Governo tecnico*, in *Rass. parl.*, 3, 2012.
- FROSINI, V., *Temporalità e diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 3, 1999.
- FULLER, L.L., *The morality of law*, nuova ed., Yale University Press, New Haven-London, 1969.
- FUSARO, C., *Nuove regole per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, in *Quad. cost.*, 1, 1986.
- FUSARO, C., *La formazione del governo Monti*, in *Quad. cost.*, 2, 2012.
- GALEOTTI, S., *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983.
- GALGANO, F., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- GALIZIA, M., *Diritto costituzionale (profili storici)*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964.
- GALIZIA, M., *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, 1, Milano, Giuffrè, 1972.
- GALLI, G., *Il bipartitismo imperfetto: comunisti e democristiani in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1966.
- GALLO, F., *Il diritto e l'economia. Costituzione, cittadini e partecipazione*, in *Rass. trib.*, 2, 2016.
- GANZ, G., *Quasi-legislation: Recent developments in secondary legislation*, Sweet & Maxwell, London, 1987.
- GAROFOLI, R., *Le privatizzazioni degli enti dell'economia profili giuridici*, Giuffrè, Milano, 1998.
- GAUDEMET, P.M., *Le pouvoir executif dans les pays occidentaux*, Montchrestien, Paris, 1966.
- GENINATTI SATÈ, L., *I fatti critici del sistema delle fonti e la crisi del principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2005.
- GENINATTI SATÈ, L., *Introduzione a una teoria realista della legislazione*, Giappichelli, Torino, 2011.
- GENINATTI SATÈ, L., *La nozione di semplificazione*, in *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, a cura di M. DOGLIANI, Giappichelli, Torino, 2012.
- GENINATTI SATÈ, L., PALLANTE, F., *Le vicende ordinamentali della manutenzione*, in *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, a cura di M. DOGLIANI, Giappichelli, Torino, 2012.
- GENNA, A.A., *Il Comitato per la legislazione e le anomalie nel sistema delle fonti del diritto: un tentativo di ricostruzione sui decreti governativi e ministeriali "di natura non regolamentare"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- GENNUSA, M.E., *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Giuffrè, Milano, 2000.
- GHIRIBELLI, A., *Il rapporto Governo-Parlamento nella conversione dei decreti – legge davanti alla Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, 3, 2008.
- GHIRIBELLI, A., *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Giuffrè, Milano, 2011.
- GHIRIBELLI, A., *I limiti del potere emendativo nel procedimento di conversione in legge alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012*, in *Rass. parl.*, 3, 2012.
- GIANFORMAGGIO, L., *Certeza del diritto*, in *Dig. disc. privat. – Sez. civ.*, II, Utet, Torino, 1988.
- GIANFRANCESCO, E., *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Giorn. stor. cost.*, 1, 2008.
- GIANNINI, M.S., *Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954.
- GIANNINI, M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977.
- GIANNINI, M.S., *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, 6, 1981.

- GIANNINI, M.S., *Il pubblico potere: stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- GIANNINI, M.S., *L'amministrazione pubblica dello stato contemporaneo*, Trattato di diritto amministrativo diretto da G. Santaniello, vol. I, Giuffrè, Milano, 1988.
- GIANNINI, M.S., *Il passaggio dallo statalismo al pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 169, 2010.
- GIANNITI, L., LUPO, N., *Corso di diritto parlamentare*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2013.
- GIARDA, P., *Spesa pubblica e leggi di contabilità: una convivenza difficile*, in *Nuove regole per la finanza pubblica la riforma del bilancio dello Stato. Atti del Seminario di studi organizzato dal Gruppo Parlamentare della DC della Camera dei Deputati (Roma, 28 giugno 1988)*, a cura di M. EUFEMI, Cinque lune, Roma, 1988.
- GILMORE, G., *The ages of American law*, II ed., Yale University Press, 2014.
- GIORGIS, A., *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999.
- GIORGIS, A., *Le garanzie giurisdizionali dei diritti costituzionali all'uguaglianza distributiva*, in *Diritti e Costituzione*, a cura di A. D'ALOIA, Giuffrè, Milano, 2003.
- GIUFFRÈ, F., *Le autorità indipendenti nel panorama evolutivo dello Stato di diritto: il caso ANAC*, in *Federalismi.it*, 25, 2016.
- GIULIANI, A., *Le disposizioni sulla legge in generale: gli articoli da 1 a 15*, in *Trattato di diritto privato – Premesse e disposizioni preliminari*, a cura di P. RESCIGNO, I, Utet, Torino, 1982.
- GIULIANI, M., ZUCCHINI, F., *Governo e processo legislativo*, in *Quarant'anni di scienza politica in Italia*, a cura di G. PASQUINO, M. REGALIA, M. VALBRUZZI, Il Mulino, Bologna, 2013.
- GOLDSTEIN, A., NICOLETTI, G., *Le privatizzazioni in Italia, 1992-1995: motivi, metodi e risultati*, in *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, a cura di A. MONORCHIO, Il Mulino, Bologna, 1996.
- GORI, L., *Decreto-legge e legge-delega: intrecci e sovrapposizioni al tempo della "crisi"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- GORI, L., ROSSI, E., *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, 2016.
- GRASSO, G., *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica: tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano, 2006.
- GRASSO, G. (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016.
- GRAVANO, P., TIVELLI, L., *La crisi della legge: semplificare e deregolamentare*, in *Nuova antologia*, 2007.
- GRIFFITH, J., *The Place of Parliament in the Legislative Process*, in *Modern Law Review*, 4, 1951.
- GRIGLIO, E., *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, 4, 2005.
- GRIGLIO, E., *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, a cura di N. LUPO, E. GIANFRANCESCO, Luiss University Press, Roma, 2007.
- GRIGLIO, E., *La transizione dai maxi-emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione pattizia*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. LUPO, Cedam, Padova, 2010.
- GRIGLIO, E., *La delegificazione del "milleproroghe": una speciale fuga dal regolamento...o meglio dal procedimento legislativo*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011.
- GRONDONA, M., *Società aperta, stato di diritto, individuo: quale ruolo per la libertà e per la giustizia?*, in *Pol. dir.*, 2-3, 2012.
- GROPPI, T., SIMONCINI, A., *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti. II edizione*, II ed., Giappichelli, Torino, 2013.

- GROPPI, T., SPIGNO, I., VIZIOLI, N., *The Constitutional Consequences of the Financial Crisis in Italy*, in *Constitutions in the Global Financial Crisis*, a cura di X. CONTIADES, Ashgate, Farnham, 2013.
- GROSSI, D., *Il giudice e il tempo del diritto*, in *RIFD. Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 2, 2016.
- GROSSI, P., *Mitologie giuridiche della modernità*, III ed., Giuffrè, Milano, 2007.
- GROSSI, P., *Un impegno per il giurista di oggi: ripensare le fonti del diritto*, Suor Orsola Benincasa, Napoli, 2008.
- GROSSI, P., *Il diritto civile italiano alle soglie del terzo millennio (una post-fazione)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2010.
- GROSSI, P., *Sulla odierna "incertezza" del diritto*, in *Giust. civ.*, 4, 2014.
- GROSSI, P., *Il giudice civile. Un interprete?*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 4, 2016.
- GROSSO, E., *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Utet, Torino, 1999.
- GROSSO, E., *Autorità indipendente o autorità onnipotente? Il potere normativo di fatto del Garante per la protezione dei dati personali*, in *La legge italiana sulla privacy*, a cura di M.G. LOSANO, Laterza, Bari-Roma, 2001.
- GROSSO, E., *L'uso della storia nella lezione di Leopoldo Elia*, in *Rivista AIC*, 1, 2011.
- GROSSO, E., *Riconoscimento di poteri normativi di fatto alle Autorità amministrative indipendenti*, in *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, a cura di M. DOGLIANI, Giappichelli, Torino, 2012.
- GROSSO, E., *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di 'supplenza' alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, 3, 2013.
- GROSSO, G., *Patologia della legge*, in *Jus*, 1960.
- GROTTANELLI DE' SANTI, G., *Profili costituzionali della irretroattività della legge*, Giuffrè, Milano, 1970.
- GROTTANELLI DE' SANTI, G., *Usa ed abuso del decreto legge*, in *Dir. e soc.*, 2, 1978.
- GROTTANELLI DE' SANTI, G., *Diritto transitorio (ad vocem)*, in *Enc. giur.*, XI, Treccani, Roma, 1989.
- GRUNDFEST, J.A., PRITCHARD, A.C., *Statutes with Multiple Personality Disorders: The Value of Ambiguity in Statutory Design and Interpretation*, in *Stan. L. Rev.*, 4, 2002.
- GUARNIER, T., *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it*, 5, 2006.
- GUASTINI, R., *Il giudice e la legge*, Giappichelli, Torino, 1995.
- GUASTINI, R., *Il tempo e le norme*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999.
- GUZZETTA, G., *La fine della centralità parlamentare e il ruolo dell'opposizione*, in *Come chiudere la transizione*, a cura di S. CECCANTI, S. VASSALLO, Il Mulino, Bologna, 2004.
- HÄBERLE, P., *Per una dottrina della costituzione europea*, in *Quad. cost.*, 1, 1999.
- HABERMAS, J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma, 2013.
- HADJIISKY, M., *Better Regulation between European Coordination and Triangular Relationships: The European Union, the OECD and the Member States*, in *Revue française d'administration publique*, 2, 2016.
- HASSAN, R., *Network speed and democratic politics*, in *World Futures*, 1, 2008.
- HAURIOU, A., *Droit constitutionnel et institutions politique*, Edition Montcrestien, Paris, 1972.
- HAURIOU, M., *Precis de droit constitutionnel*, II ed., Sirey, Parigi, 1929.
- HEIDEGREN, C.-G., *Social Acceleration, Motorized Legislation and Framework Laws*, in *The Contemporary Relevance of Carl Schmitt: Law, Politics, Theology*, a cura di M. ARVIDSSÉN, L. BRÄNNSTRÖM, P. MINKKINEN, Routledge, New York, 2015.

- HEISENBERG, W., *The physical principles of the quantum theory*, trans. by Carl Eckart and Frank C. Hoyt, Dover Publications, Toronto, 1949.
- HERMAN, V., MENDEL, F., *Les parlements dans le monde: recueil de données comparatives*, Presses universitaires de France, Paris, 1977.
- HIRSCHL, R., *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) & London, 2004.
- IACOMETTI, M., *L'organizzazione interna dei parlamenti*, Carocci, Roma, 2010.
- IACOVELLI, D., *I regolamenti nel disordine delle fonti*, in *Jus*, 2, 2004.
- IANNUZZI, A., *La delegificazione statale e regionale*, in *La funzione legislativa, oggi: atti del convegno tenutosi presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Camerino, 25-26 maggio 2006*, a cura di M. RUOTOLO, Editoriale scientifica, Napoli, 2007.
- IANNUZZI, A., *Crisi economico-finanziaria e decreti-legge 'manifesto'. Sulla dubbia legittimità costituzionale delle numerose previsioni dichiarate salvifiche ed urgenti che differiscono i loro effetti al momento dell'adozione delle norme di attuazione*, in *Dir. e soc.*, 1, 2015.
- IANNUZZI, A., *Osservazioni sulla delega "taglia-inattuazione", per la modifica e l'abrogazione delle leggi che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi, contenuta nella Legge Madia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- IRTI, N., *Crisi della legge e giudizio di equità*, in *Dir. e soc.*, 3, 1978.
- IRTI, N., *L'età della decodificazione*, Giuffrè, Milano, 1979.
- IRTI, N., *Nichilismo giuridico*, Laterza, Roma-Bari, 2004.
- IRTI, N., *Calcolabilità weberiana e crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. civ.*, 5, 2014.
- IRTI, N., *La crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. proc.*, 1, 2014.
- IRTI, N., *Capitalismo e calcolabilità giuridica*, in *Riv. delle soc.*, 5, 2015.
- IRTI, N., *Un diritto incalcolabile*, Giappichelli, Torino, 2016.
- ITZCOVICH, G., *Mitologie della governabilità. Storia e critica di un concetto*, in *Ragion pratica*, 1, 2016.
- JEMOLO, A.C., *Il nostro tempo e il diritto*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 1932.
- JOERGES, C., *Constitutionalism and Transnational Governance: Exploring a Magic Triangle*, in *Transnational Governance and Constitutionalism*, a cura di C. JOERGES, I.-J. SAND, G. TEUBNER, Hart Publishing, Oxford, 2004.
- JORI, M., *Il metodo giuridico tra scienza e politica*, Giuffrè, Milano, 1976.
- JORI, M., *Il formalismo giuridico*, Giuffrè, Milano, 1980.
- JORI, M., *Scarpelli sul metodo giuridico*, in *Notizie di Politeia*, 73, 2004.
- KELSEN, H., *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, Giuffrè, 1959.
- KELSEN, H., *La dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1990.
- KENNEDY, E., *Constitutional Failure: Carl Schmitt in Weimar*, Duke University Press, Durham, 2004.
- KOSELLECK, R., *Is there an acceleration of history*, in *High-speed society. Social acceleration, power and modernity*, a cura di H. ROSA, W.E. SCHEUERMAN, Pennsylvania State University Press, University Park, Pa, 2009.
- KOUROUTAKIS, A., *The Constitutional Value of Sunset Clauses: An Historical and Normative Analysis*, Routledge, London, 2017.
- LA SPINA, A., MAJONE, D., *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- LABRIOLA, S., *Il governo e alcune sue funzioni (studi)*, 2, Cedam, Padova, 1981.

- LABRIOLA, S., *La Camera dei Deputati e il suo regolamento (spunti critici e riflessioni sulla riforma del 1981)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1982.
- LANARO, S., *Storia dell'Italia repubblicana: dalla fine della guerra agli anni novanta*, Marsilio, Venezia, 1992.
- LANZALACO, L., *Le politiche istituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- LARENZ, K., *Storia del metodo nella scienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1966.
- LASORELLA, G., *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, 2016.
- LATINI, C., *Governare l'emergenza: delega legislativa e pieni poteri in Italia tra otto e novecento*, Giuffrè, Milano, 2005.
- LAVAGNA, C., *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari*, in *Pol. dir.*, 6, 1974.
- LECCARDI, C., *Sociologie del tempo*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- LEGRENZI, P., RUMIATI, R., *La presa di decisioni nel più ampio contesto dello studio dei processi cognitivi*, in *Sistemi intelligenti*, 3, 2001.
- LEIBHOLZ, G., *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989.
- LIGNOLA, R., *L'analisi tecnico normativa (ATN) nell'istruttoria del Governo*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2013.
- LIPARI, N., *Il ruolo del giudice nella crisi delle fonti del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2, 2009.
- LIPARI, N., *I civilisti e la certezza del diritto*, in *Ars interpretandi*, 2, 2015.
- LIPPOLIS, V., *La reiterazione dei decreti legge*, in *Dir. e soc.*, 2, 1981.
- LIPPOLIS, V., *La "corsia preferenziale": ipotesi di applicazione*, in *Dir. e soc.*, 4, 1982.
- LIPPOLIS, V., *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia, Annali*, XVII, Einaudi, Torino, 2001.
- LIPPOLIS, V., *Le riforme Degli anni '80 alla Camera*, in *Giorn. stor. cost.*, 2008.
- LIPPOLIS, V., *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. LUPO, Cedam, Padova, 2010.
- LIPPOLIS, V., *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, a cura di S. FABBRINI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *Il Filangieri – Quaderno 2010*, Jovene, Napoli, 2011.
- LIPPOLIS, V., PITRUZZELLA, G., *Il bipolarismo conflittuale: il regime politico della seconda repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.
- LIUZZI, B., *Le ordinanze d'urgenza contemplate dall'art. 3 della Legge 31 gennaio 1926, n. 100*, Tip. Unione Arti Grafiche, Città di Castello, 1928.
- LOLLI, I., *Decreti-legge e disegni di legge: il governo e la 'sua' maggioranza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- LOMBARDI, G., *Disposizioni di attuazione (ad vocem)*, in *Noviss. Dig. it.*, V, Utet, Torino, 1968.
- LONG, G., *I decreti-legge in Parlamento*, in *Città & Regione*, 4, 1980.
- LONG, G., *Finanziaria: una legge nuova per istituzioni da trasformare*, in *Quad. cost.*, 2, 1983.
- LONGO, A., *Tempo interpretazione Costituzione. Vol. 1 Premesse teoriche*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013.
- LONGO, E., *Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell'attività normativa del governo nel primo anno della XVII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2014, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- LONGO, E., *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, in *Le proposte di riforma della Costituzione. Atti del seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, a cura di A. CARDONE, ESI, Napoli, 2014.
- LONGO, E., *Eguaglianza e diritto di voto*, in *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza: problematiche attuali di un principio risalente*, a cura di A. PIN, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

- LONGO, E., *Beyond the Power of Constraint: The Contribution of Cognitive Sciences to Law-Making*, in *La Contrainte en Droit*, a cura di E. CALZOLAIO, P. SERRAND, Lit, Zürich, 2017.
- LONGO, E., LORENZINI, L., *Ict e parlamenti: oltre la mera diffusione dei contenuti*, in *Studi Pisani sul Parlamento VII. La crisi del Parlamento nelle regole sulla sua percezione*, a cura di G.L. CONTI, P. MILAZZO, Pisa University Press, Pisa, 2017.
- LONGO, M., *Per la fondazione di una "scienza della legislazione"*, in *Il dir. dell'econ.*, 1960.
- LONGO, M., *Certezza del diritto*, in *Noviss. Dig. it.*, 3, Utet, Torino, 1966.
- LONGOBARDI, N., *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, II ed. aggiornata e ampliata, Giappichelli, Torino, 2009.
- LOPEZ DE OÑATE, F., *La certezza del diritto*, nuova ed. riv. in aggiunta saggio di G. Capogrossi. A cura di Guido Astuti, appendice di M. Corsale, Giuffrè, Milano, 1968.
- LORELLO, L., *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Giappichelli, Torino, 2003.
- LORELLO, L., *Decreto-legge e Comitato per la legislazione*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Eum, Macerata, 2006.
- LORELLO, L., *Il Comitato per la legislazione e l'effettività del suo ruolo*, in *Osservatorio sulle fonti 2007: la qualità della regolazione*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2009.
- LORELLO, L., *La legge finanziaria e gli equilibri della forma di governo in Italia*, in *Studi sulle fonti del diritto*, a cura di G. VERDE, S. PAJNO, 1, Giuffrè, Milano, 2010.
- LORELLO, L., *La giurisprudenza del Comitato per la legislazione in materia di delegificazione e di potere regolamentare del Governo: il rilievo "esterno" delle sue determinazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- LOSANA, M., *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015.
- LOTITO, P.F., *Legge finanziaria, bilancio e provvedimenti «collegati». Riflessioni sugli atti normativi e di indirizzo in materia di finanza pubblica*, in *Osservatorio sulle fonti 1996*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1997.
- LUCIANI, M., *Sui diritti sociali*, in *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, a cura di R. ROMBOLI, Giappichelli, Torino, 1994.
- LUCIANI, M., *Giurisdizione e legittimazione nello Stato costituzionale di diritto (ovvero: di un aspetto spesso dimenticato del rapporto fra giurisdizione e democrazia)*, in *Pol. dir.*, 3, 1998.
- LUCIANI, M., *Il sistema delle fonti nel testo unico dell'edilizia*, in *Riv. giur. edil.*, 1, 2002.
- LUCIANI, M., *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (parte prima)*, in *Giur. it.*, 7, 2007.
- LUCIANI, M., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Giuffrè, Milano, 2010.
- LUCIANI, M., *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Giur. cost.*, 5, 2012.
- LUCIANI, M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana. Atti del XXVI convegno annuale AIC 2011*, Jovene, Napoli, 2014.
- LUCIANI, M., *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir.*, Annali IX, Milano, 2016.
- LUCIFREDI, R., *Inflazione legislativa o caos nella legislazione*, in *Civitas*, 2, 1951.
- LUHMANN, N., *La differenziazione del diritto: contributi alla sociologia e alla teoria del diritto*, a cura di R. De Giorgi, Il Mulino, Bologna, 1990.
- LUHMANN, N., *Esistono ancora norme indispensabili?*, Armando, Roma, 2013.
- LUNARDELLI, M., *Decreti-legge e semplificazione normativa. Una rivalutazione della riduzione dello stock normativo mediante decreto-legge, alla luce di un recente decreto legislativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- LUPO, N., *Il "fattore tempo" nella conversione dei decreti-legge*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 3, 1993.

- LUPO, N., *Le deleghe del governo Amato in Parlamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1994.
- LUPO, N., *Deleghe e decreti legislativi correttivi: esperienze, problemi, prospettive*, Giuffrè, Milano, 1996.
- LUPO, N., *Il Comitato per la legislazione tra le norme e la prassi*, Relazione al seminario “Diritto costituzionale vivente” tenuto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Macerata il 27 aprile 2001 (corsi di Diritto costituzionale – prof. Simoncini), 2001.
- LUPO, N., *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- LUPO, N., *Dai testi unici “misti” ai codici: un nuovo strumento per le politiche di semplificazione. Commento alla legge n. 229 del 2003*, in *Studium iuris*, 2, 2004.
- LUPO, N., *Art. 81 (commento a)*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, I. Utet, Torino, 2006.
- LUPO, N., *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge «milleproroghe»*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Eum, Macerata, 2006.
- LUPO, N., *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo, non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (Legge di semplificazione 2005)*, in *Rass. parl.*, 1, 2006.
- LUPO, N., *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, LUISS university press, Roma, 2007.
- LUPO, N., *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di N. LUPO, E. GIANFRANCESCO, LUP, Roma, 2007.
- LUPO, N., *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una «rivitalizzazione»*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2007.
- LUPO, N., *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in *Giorn. stor. cost.*, 2, 2008.
- LUPO, N., *Fisiologie e patologie in una produzione normativa necessariamente sempre più complessa*, in *Stud. parl. e di pol. cost.*, 170, 2010.
- LUPO, N., *Presentazione – Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo: atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1 ottobre 2009*, a cura di N. LUPO, 9, Cedam, Padova, 2010.
- LUPO, N., *Il ruolo normativo del Governo*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, a cura di S. FABBRINI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, Jovene, Napoli, 2011.
- LUPO, N. (a cura di), *Taglialeggi e normattiva: tra luci e ombre*, Cedam, Padova, 2012.
- LUPO, N., *I “tempi” della decisione nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in *Studi pisani sul Parlamento*, V, a cura di E. ROSSI, Pisa University Press, Pisa, 2012.
- LUPO, N., *Il potente strumento del “contingentamento dei tempi” e i suoi effetti sulle dinamiche del Parlamento italiano*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012.
- LUPO, N., *La lunga crisi del procedimento legislativo e l'impossibile qualità delle regole*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2013.
- LUPO, N., *I decreti-legge nel primo dopoguerra, nelle letture dei giudici e dei giuristi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2014, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- LUPO, N., *L'impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, in *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, *Atti del Seminario di Novara 15-16 dicembre 2013*, a cura di M. CAVINO, L. CONTE, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.
- LUPO, N., *I decreti-legge nelle prime legislature repubblicane: alle origini degli ‘abusi’*, in *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, a cura di V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI, Edizioni della Normale, Pisa, 2016.

- LUPO, N., *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, in *Percorsi costituzionali*, 1, 2017.
- LUPO, N., TARLI BARBIERI, G., *Le leggi annuali di semplificazione: appunti per un bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2008.
- LUZZATI, C., *Le ragioni dei penalisti spiegate ai cittadini*, in *Cass. pen.*, 7-8, 2006.
- MACCABIANI, N., *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei Deputati: la prassi del Comitato per la legislazione*, Promodis Italia, Brescia, 2001.
- MACCORMICK, N., *La sovranità in discussione: Diritto, stato e nazione nel "commonwealth" europeo*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- MALFATTI, E., *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Giappichelli, Torino, 1999.
- MALFATTI, E., *Attorno al "volto procedurale" delle deleghe legislative (attorno ai pareri)*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011.
- MALFATTI, E., *Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra "nuovo volto" procedurale e sottoposizione al canone dell'interpretazione conforme*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Jovene, Napoli, 2011.
- MALFATTI, E., *La "fisionomia" delle deleghe della XVI legislatura*, in *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. ZACCARIA, Grafo, Brescia, 2011.
- MALO, M., *Manutenzione delle fonti mediante testi unici*, Giappichelli, Torino, 2004.
- MALYSHEV, N., *Regulatory policy: OECD experience and evidence*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2, 2006.
- MANETTI, M., *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994.
- MANETTI, M., *I regolamenti delle autorità indipendenti*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlasare*, I, Jovene, Napoli, 2009.
- MANNINO, A., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1973.
- MANUNTA, A., *Evoluzione dell'istituto del contingentamento dei tempi nel regolamento della Camera dei Deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 1998.
- MANZELLA, A., *Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento*, in *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, a cura di ISLE, Giuffrè, Milano, 1969.
- MANZELLA, A., *Il Governo in Parlamento*, in *L'istituzione Governo*, a cura di S. RISTUCCIA, Milano, 1977.
- MANZELLA, A., *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977.
- MANZELLA, A., *I Regolamenti parlamentari del 1971: quale riforma?*, in *Città & Regione*, 4, 1980.
- MANZELLA, A., *Il parlamento federatore*, in *Quad. cost.*, 1, 2002.
- MANZELLA, A., *Il parlamento*, nuova ed., Il Mulino, Bologna, 2003.
- MANZELLA, A., *Le zone di non-legge*, in *Rass. parl.*, 4, 2009.
- MANZELLA, A., *Le origini dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. MANZELLA, Il Mulino, Bologna, 2012.
- MARANGONI, F., *Provare a governare, cercando di sopravvivere: esecutivi e attività legislativa nella seconda repubblica*, Pisa University Press, Pisa, 2013.
- MARANINI, G., *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Vallecchi, Firenze, 1968.
- MARANINI, G., *Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione*, in *L'ordinamento giudiziario*, a cura di A. PIZZORUSSO, Il Mulino, Bologna, 1974.
- MARANINI, G., *Funzione giurisdizionale ed indirizzo politico nella Costituzione*, in *L'ordinamento giudiziario*, a cura di A. PIZZORUSSO, Il Mulino, Bologna, 1975.

- MARCONÒ, V., *La neutralizzazione del potere giudiziario: regole sulla interpretazione e sulla produzione del diritto nella cultura giuridica italiana tra Ottocento e Novecento*, Jovene, Napoli, 2009.
- MARCHETTI, G., *La delegazione legislativa tra Parlamento e governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016.
- MARINELLI, V., *Precedente giudiziario*, in *Enc. dir.*, Agg. VI, Giuffrè, Milano, 2002.
- MARONE, F., *Le linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2017.
- MARRA, D., *La programmazione dei lavori parlamentari*, in *Città & Regione*, 4, 1980.
- MARRA, D., *La riforma del regolamento della Camera: una nuova tappa*, in *Quad. cost.*, 3, 1983.
- MARRAMAO, G., *L'ordine disincantato*, Editori Riuniti, Roma, 1985.
- MARTINES, T., *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971.
- MARTINES, T., *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, III, Giuffrè, Milano, 1978.
- MARTINES, T., *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Giuffrè, Milano, 1979.
- MARTINES, T., DE CARO, C., MORETTI, R., LIPPOLIS, V., *Diritto parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1992.
- MARTINO, A.A., *La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato*, in *Stud. parl e di pol. cost.*, 38, 1977.
- MASSERA, A., *Eguaglianza e giustizia nel welfare state*, in *Dir. amm.*, 1, 2009.
- MASSIMO, V., *Tra fatto e diritto. Oltre la modernità giuridica*, Giappichelli, Torino, 2007.
- MASTENBROEK, E., VAN VOORST, S., MEUWESE, A., *Closing the regulatory cycle? A meta evaluation of ex-post legislative evaluations by the European Commission*, in *Journal of European Public Policy*, 2015.
- MASTROPAOLO, A., VERZICHELLI, L., *Il Parlamento: le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2006.
- MATTARELLA, B.G., *Il ruolo degli uffici legislativi dei ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, 4, 1993.
- MATTARELLA, B.G., *La trappola delle leggi: molte, oscure, complicate*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- MATTARELLA, B.G., *La riforma della pubblica amministrazione: il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2015.
- MATTEI, U., *Il diritto giurisprudenziale globalizzato ed il progetto imperiale. Qualche spunto*, in *Pol. dir.*, 1, 2005.
- MATTEUCCI, N., *Organizzazione del potere e libertà: storia del costituzionalismo moderno*, Utet, Torino, 1976.
- MATUCCI, G., *Tutela dell'affidamento e disposizioni transitorie*, Cedam, Padova, 2009.
- MAZZAMUTO, M., *L'atipicità delle fonti nel diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 4, 2015.
- MAZZARELLA, F., *La semplicità immaginaria. Apogeo e crisi dello Stato liberale di diritto*, in *Ars interpretandi*, 1, 2011.
- MAZZONI HONORATI, M.L., *Il procedimento legislativo*, in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. LABRIOLA, Giuffrè, Milano, 1999.
- MAZZONI HONORATI, M.L., *Lezioni di diritto parlamentare*, III ed. aggiornata, Giappichelli, Torino, 1999.
- MCGINNIS, J.O., *Laws for Learning in an Age of Acceleration*, in *Wm. & Mary L. Rev.*, 2, 2011.
- MCGOWAN, F., WALLACE, H., *Towards a European regulatory state*, in *Journal of European Public Policy*, 4, 1996.
- MEHRING, R., *Carl Schmitt: Aufstieg und Fall*, CH Beck, Munchen, 2009.
- MELIS, G., *La legislazione ordinaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2001.

- MELIS, G., *Le leggi*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, a cura di U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI, I. Carocci, Roma, 2004.
- MENÉ, A., *La stratificazione legislativa successiva al codice di procedura penale*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3, 1995.
- MENGONI, L., *Problema e sistema nella controversia sul metodo giuridico*, in *Jus*, 1, 1976.
- MENGONI, L., *Dogmatica giuridica*, in *Enc. giur.*, XII, Treccani, Roma, 1987.
- MERLINI, S., TARLI BARBIERI, G., *Il governo parlamentare in Italia*, II ed., Giappichelli, Torino, 2017.
- MERRYMAN, J.H., CLARK, D.S., FRIEDMAN, L.M., CASSESE, S. (a cura di), *Law and social change in mediterranean Europe and Latin America. A handbook of legal and social indicators for comparative study*, Stanford (California), Stanford Law School, 1979.
- MERUSI, F., *Democrazia e autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- MERUSI, F., *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove autonomie*, 3-4, 2008.
- MICHAELS, R., *Comparative law by numbers? Legal origins thesis, doing business reports, and the silence of traditional comparative law*, in *Am. J. Comp. L.*, 4, 2009.
- MIDIRI, M., *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2007.
- MIDIRI, M., *Prassi e consuetudine nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 4, 2007.
- MILAZZO, P., *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2007.
- MILAZZO, P., *Turn-over della maggioranza parlamentare e processi di delega in alcune recenti esperienze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- MOBILIO, G., *Le delegificazioni autorizzate mediante decretazione d'urgenza quale fenomeno fioriero di rilevanti spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- MODUGNO, F., *Funzione*, in *Enc. dir.*, XVIII, Giuffrè, Milano, 1969.
- MODUGNO, F., *Legge in generale (Diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973.
- MODUGNO, F., *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, III ed. con il contributo di Alfonso Celotto, Rosalia D'Alessio e Marco Ruotolo, Giappichelli, Torino, 1988.
- MODUGNO, F., *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione*, in *Studi in onore di Manlio Mariotti Di Celso*, I, Cedam, Padova, 1995.
- MODUGNO, F., *Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative alla potestà legislativa del governo. Considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, 3, Cedam, Padova, 1998.
- MODUGNO, F., *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, a cura di ID., Giuffrè, Milano, 2000.
- MODUGNO, F., *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, in *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, a cura di M. SICLARI, Aracne, Roma, 2008.
- MODUGNO, F., *Interpretazione giuridica*, Cedam, Padova, 2009.
- MODUGNO, F., *Sul ruolo della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- MODUGNO, F., NOCILLA, D., *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. e soc.*, 1989.

- MOHRHOFF, F., *Consuntivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, III, Giuffrè, Milano, 1958.
- MÖLLERS, C., *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- MONOSCALCO, S., *La nuova disciplina del mercato del lavoro*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3, 1995.
- MONTEDORO, G., *Il giurista ed il flaneur: spazialità moderna e spazi della normazione*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2005.
- MORERA, U., RANGONE, N., *Sistema regolatorio e crisi economica*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2013.
- MORETTINI, S., *Il soft law nelle Autorità indipendenti: procedure oscure e assenza di garanzie?*, in *Osservatorio AIR*, 4, 2011.
- MORISI, M., *Riflessioni sull'iniziativa legislativa dei governi*, in *Dem. dir.*, 6, 1984.
- MORISI, M., *Le leggi del consenso: partiti e interessi nei primi parlamenti della Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1992.
- MORISI, M., CAZZOLA, F., *La decisione urgente. Usi e funzioni del decreto legge nel sistema politico italiano*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3, 1981.
- MORLINO, L., *Le tre fasi dei partiti italiani*, in *Partiti e caso italiano*, a cura di L. MORLINO, M. TARCHI, Il Mulino, Bologna, 2006.
- MORRONE, A., *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quad. cost.*, 3, 1998.
- MORTATI, C., *Costituzione (dottr. gen.)*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962.
- MORTATI, C., *Diritto costituzionale (nozione e caratteri)*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964.
- MORTATI, C., *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968.
- MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. 2, IX ed., Cedam, Padova, 1976.
- MOSCARINI, P., *"Novellazione d'urgenza" e decorrenza dei termini per impugnare*, in *Giur. cost.*, 4, 1993.
- MOSCATI, L. (a cura di), *Dialettica tra legislatore e interprete: dai codici francesi ai codici dell'Italia unita*, Napoli, Jovene, 2013.
- MOSCHELLA, G., *La riforma del voto segreto*, Giappichelli, Torino, 1992.
- MOSCO, G.D., *La notte delle regole: responsabilità della politica e problemi di tecnica legislativa*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2013.
- MOTTA, R., *L'attività legislativa dei governi (1948-83)*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2, 1985.
- MURGIA, S., *Analisi del linguaggio e redazione delle leggi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, 2, Camera dei Deputati, Roma, 2001.
- MUSELLA, F., *Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3, 2012.
- MUSELLA, F., *Il premier diviso. Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*, Egea-Università Bocconi Editore, Milano, 2012.
- MUSUMECI, A., *La legge finanziaria*, Giappichelli, Torino, 2000.
- NATALINI, A., *La semplificazioni amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- NATALINI, A., *How Italian regulatory policy encounters Europe*, in *European Political Science Review*, 2, 2010.
- NATALINI, A., *La qualità della regolazione in Italia: una visione di insieme*, in *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, a cura di A. NATALINI, G. TIBERI, Il Mulino, Bologna, 2010.
- NATOLI, S., *La salvezza senza fede*, Feltrinelli, Milano, 2007.

- NEGRI, G., PAPPAGALLO, C., *L'Italia negli anni Settanta. Diario di una crisi politica*, Armando, Roma, 1981.
- NEGRI, G., TENTONI, L., *L'instabilità governativa nell'Italia repubblicana*, in *Nuovi studi politici*, 3-4, 1992.
- NEUMANN, F.L., *Mutamenti della funzione della legge nella società borghese*, in *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, a cura di N. MATTEUCCI, traduzione di G. Sivini, Il Mulino, Bologna, 1973.
- NICCOLAI, S., *Delegificazione e principio di competenza*, Cedam, Padova, 2001.
- NICODEMO, S., *Gli atti normativi delle autorità indipendenti*, Cedam, Padova, 2002.
- NUZZO, A., TULLIO, P., *La legislazione d'impresa dell'ultimo quinquennio: quantità più che qualità*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2013.
- OFFE, C., «Ingovernabilità». *Sulla rinascita di teorie conservatrici della crisi*, in *Il governo debole. Forme e limiti della razionalità*, a cura di C. DONOLO, F. FICHERA, De Donato, Bari, 1981.
- OGUS, A., *Better Regulation-Better Enforcement*, in *Better Regulation*, a cura di S. WEATHERILL, Hart Publishing, 2007.
- OLIVETTI, M., *Le sessioni di bilancio*, in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. LABRIOLA, Giuffrè, Milano, 1999.
- OLIVETTI, M., *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazione in cammino*, 1, 2014.
- OLIVITO, E., *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2014.
- ONIDA, V., *Recenti sviluppi della forma di Governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quad. cost.*, 1, 1981.
- ONIDA, V., *Il mito delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 2004.
- OPENPOLIS, *Il secondo tempo delle leggi. L'adozione dei provvedimenti attuativi dal 2011 a oggi*, Roma, 2017.
- ORLANDO, V.E., *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Ristampa inalterata, Giuffrè, Milano, 1954.
- ORNAGHI, L., *Atrofia di un'idea. Brevi note sull'«inattualità» odierna della rappresentanza politica*, in *Riv. dir. cost.*, 1998.
- PACE, A., *Art. 82*, in *Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca. La formazione delle leggi. Art. 72-86*, II, Zanichelli-il Foro italiano, Bologna-Roma, 1979.
- PACE, A., *Sulla declaratoria d'incostituzionalità di una disposizione ormai inefficace di un decreto-legge, già radicalmente emendato; sulla competenza "concorrente" in materia paesaggistica e sul "messaggio" della Corte costituzionale contro la reiterazione dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1, 1988.
- PACINI, F., *Gli strumenti di riordino normativo, fra tecnica e politica*, in *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, a cura di S. PANIZZA, Pisa University Press, Pisa, 2016.
- PAGANO, R., *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, III ed., Giuffrè, Milano, 2004.
- PAGE, E.C., *Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy-making*, Hart Publishing, Oxford, 2001.
- PAJNO, A., *Una codificazione per frammenti*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, a cura di M.A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2005.
- PAJNO, S., *Considerazioni su principio democratico e principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2005.

- PALADIN, L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965.
- PALADIN, L., *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giur. cost.*, 3, 1974.
- PALADIN, L., *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, 2, Giuffrè, Milano, 1974.
- PALADIN, L., *Art. 77 (commento a)*, in *Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca. La formazione delle leggi. Art. 72-86*, Zanichelli-Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979.
- PALADIN, L., *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986.
- PALADIN, L., *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri*, in *Quad. cost.*, 1996.
- PALADIN, L., *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- PALADIN, L., *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia, Annali*, XVII, Einaudi, Torino, 2001.
- PALADIN, L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- PALADIN, L., *Saggi di storia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- PALANZA, A., *Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale (legge 25 giugno 1999, n. 208)*, in *Rass. parl.*, 3, 1999.
- PALAZZO, F., *Legalità penale: considerazioni su trasformazioni e complessità di un principio fondamentale*, in *Quad. fiorentini*, 2007.
- PALICI DI SUNI PRAT, E., *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*, Giuffrè, Milano, 1988.
- PALOMBELLA, G., *Dopo la certezza: il diritto in equilibrio tra giustizia e democrazia*, 61, edizioni Dedalo, Bari, 2006.
- PANIZZA, S., *Alcune questioni sulla tecnica normativa, con particolare riferimento alle norme sulla semplificazione contenute nella legge delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, a cura di S. PANIZZA, Pisa University Press, Pisa, 2016.
- PANNARALE, L., *Il diritto e le aspettative*, Esi, Napoli, 1988.
- PANZERA, C., *La responsabilità del legislatore e la caduta dei miti*, in *Pol. dir.*, 3, 2007.
- PAONE, P., *Primato del diritto comunitario e disapplicazione del diritto degli stati membri*, in *Riv. dir. intern.*, 3, 1978.
- PAPALDO, N., *La produzione legislativa nei 100 anni della unità d'Italia*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1961.
- PAPPALARDO, A., *Le condizioni della democrazia consociativa. Una critica logica ed empirica*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3, 1979.
- PARIS, D., *Le leggi europea e di delegazione europea 2013: osservazioni sulla prima attuazione dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2014, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- PARISI, S., *La gerarchia delle fonti: ascesa, declino, mutazioni*, Jovene, Napoli, 2012.
- PARSONS, T., *Sistema politico e struttura sociale*, Giuffrè, Milano, 1975.
- PASQUALUCCI, P., *Il mito Rousseauiano del legislatore*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1978.
- PASQUINO, G., *Crisi dei partiti e governabilità*, 115, Il Mulino, Bologna, 1980.
- PASQUINO, G., *I governi*, in *La politica italiana. Dizionario critico (1945-1995)*, a cura di G. PASQUINO, Laterza, Bari-Roma, 1995.
- PASQUINO, G., *Partiti, istituzioni, democrazie*, Il Mulino, Bologna, 2014.
- PASQUINO, G., PARISI, A., *La centralità del Parlamento nel sistema istituzionale come causa ed effetto della sua rilevanza informativa*, in *Informazione e Parlamento. Atti del seminario di studio promosso dalla Associazione stampa parlamentare (Roma, 15 dicembre 1983)*, Camera dei Deputati – Ufficio stampa, Roma, 1984.
- PASQUINO, G., PELIZZO, R., *Parlamenti democratici*, Il Mulino, Bologna, 2006.

- PASSIGLI, S., *Crisi o centralità del Parlamento?*, in *Città & Regione*, 4, 1980.
- PASTORE, B., *Pluralismo delle fonti e interpretazione: il ruolo dei principi generali*, in *L'interpretazione e il giurista*, a cura di AA.VV., Cedam, Padova, 2003.
- PASTORE, B., "Soft law", *gradi di normatività, teoria delle fonti*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2003.
- PEGORARO, L., *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988.
- PELLIZZARI, S., *Make it better and simpler: Semplificazione amministrativa e principio di semplicità dell'azione dei pubblici poteri nell'ambito dell'ordinamento nell'Unione Europea*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2012.
- PENNACCHIETTI, C., *I parlamenti nazionali nell'Unione europea. Gli effetti dell'integrazione sulla funzione di controllo parlamentare*, Tesi di dottorato in diritto internazionale e dell'Unione europea. Ciclo XXIV. Università degli studi di Macerata, Macerata, 2017
- PERELMAN, C., OLBRECHTS-TYTECA, L., *Trattato dell'argomentazione: la nuova retorica*, I ed, Einaudi, Torino, 1966.
- PEREZ, R., *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1, 1983.
- PEREZ, R., *Legge finanziaria: profili formali e vicende dell'attuazione*, in *Stato ed economia. Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, a cura di AA.VV., Giuffrè, Milano, 1984.
- PEREZ, R., *Legge finanziaria*, in *Dizionario di diritto pubblico diretto da Sabino Cassese*, IV, Giuffrè, Milano, 2006.
- PEREZ, R., *L'evoluzione della decisione finanziaria*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2011.
- PERNA, R., *Parlamento: 1. Le privatizzazioni fra Governo e Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2, 1994.
- PERNA, R., *Il processo legislativo di privatizzazione delle imprese pubbliche*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3, 1995.
- PERNA, R., *La rivoluzione silenziosa delle procedure di bilancio*, in *Rass. parl.*, 4, 2008.
- PERNA, R., *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. cost.*, 1, 2010.
- PERRONE, L., *Certezza del diritto, affidamento e retroattività*, in *Rass. trib.*, 4, 2016.
- PETERS, B.G., «Governance» e democrazia: un dibattito, in *Riv. it. sc. pol.*, 3, 2008.
- PETRICONE, F., *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1998.
- PETRILLO, P. L., *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2013.
- PEZZINI, B., *La decisione sui diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001.
- PICARDI, N., *La vocazione del nostro tempo per la giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1, 2004.
- PICCHI, M., *La qualità della normazione in Italia secondo l'OCSE*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- PICCIRILLI, G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2009.
- PICCIRILLI, G., *Il Presidente della Repubblica alle prese con un nodo ancora non sciolto dalla Corte costituzionale: l'"omogeneità" della legge di conversione*, in *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011.
- PICCIRILLI, G., *Oggetto, termine, principi e criteri direttivi nelle deleghe del processo "taglia-leggi"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- PICCIRILLI, G., *È incostituzionale la (plurima) abrogazione del divieto di associazioni di carattere militare. La Corte costituzionale opportunamente presidia il corretto equilibrio tra riserva di legge in materia penale e legislazione delegata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2014, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.

- PICCIRILLI, G., *Un protocollo per misurare l'attuazione delle leggi (e del programma di governo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- PICIACCHIA, P., *Il Comitato per la legislazione e la verifica della qualità dei testi legislativi*, in *Il Politico*, 2000.
- PIERANDREI, F., *Le Commissioni legislative del Parlamento italiano*, in *Foro pad.*, 7, 1952.
- PIERGIGLI, V., *Le regole della produzione normativa*, II ed., Giappichelli, Torino, 2012.
- PIGA, F., *Prassi amministrativa*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985.
- PINELLI, C., *Le fonti del diritto nell'epoca dell'internazionalizzazione*, in *Dir. pubbl.*, 2, 1995.
- PINELLI, C., *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Riv. dir. cost.*, 2000.
- PINELLI, C., *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2009.
- PINELLI, C., *The populist challenge to constitutional democracy*, in *European Constitutional Law Review*, 1, 2011.
- PINO, G., *Diritti e interpretazione*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- PINO, G., *La gerarchia delle fonti del diritto. Costruzione, decostruzione, ricostruzione*, in *Ars interpretandi*, 1, 2011.
- PISANESCHI, A., *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore e ritorno?*, Giappichelli, Torino, 2009.
- PISTORIO, G., CELOTTO, A., *Diciotto anni di "legge comunitaria"*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2007.
- PITRUZZELLA, G., *Il coordinamento delle iniziative legislative di spesa del Governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1988.
- PITRUZZELLA, G., *La legge di conversione del decreto-legge*, Cedam, Padova, 1989.
- PITRUZZELLA, G., *Editoriale. Quali poteri normativi per l'autonomia locale?*, in *Le Regioni*, 1, 2008.
- PITRUZZELLA, G., *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quad. cost.*, 1, 2014.
- PIZZORUSSO, A., *Lezioni di diritto costituzionale*, in *Foro it.*, Roma, 1981.
- PIZZORUSSO, A., *L'organizzazione della giustizia in Italia: la magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Einaudi, Torino, 1982.
- PIZZORUSSO, A., *Il controllo della Corte costituzionale sull'uso della discrezionalità legislativa*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1986.
- PIZZORUSSO, A., *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 2, 1986.
- PIZZORUSSO, A., *Certezza del diritto (profili pratici)*, in *Enc. giur.*, VI, Treccani, Roma, 1988.
- PIZZORUSSO, A., *Recenti tendenze del parlamentarismo*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1, 1993.
- PIZZORUSSO, A., *Le stagioni della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, Disposizioni transitorie e finali, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1995.
- PIZZORUSSO, A., *Delegificazione*, in *Enc. dir.*, agg. III, Milano, 1999.
- PIZZORUSSO, A., *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Giappichelli, Torino, 1999.
- PIZZORUSSO, A., *Le sentenze dei giudici costituzionali tra diritto giurisprudenziale e diritto legislativo*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2007.
- PIZZORUSSO, A., *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2008.
- PIZZORUSSO, A., *Delle fonti del diritto*, II ed., Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 2011.

- PLUTINO, M., *Dinamiche di una democrazia parlamentare. Aspetti rappresentativi e sviluppi istituzionali*, Carocci, Roma, 2015.
- POLITI, F., *Regolamenti delle autorità amministrative indipendenti*, in *Enc. giur.*, XXVI, Treccani, Roma, 1991.
- PONZIO, E., *La metamorfosi della certezza nello stato costituzionale*, Tesi di laurea in diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata (a.a. 2014-2015), Macerata, 2015
- PORTALIS, J.E.M., *Discorso preliminare al primo progetto di codice civile*, a cura di R. Calvo, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1999.
- PORTINARO, P.P., *Stato*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- POUND, R., *Common law and legislation*, in *Harvard L Rev*, 6, 1908.
- PREDIERI, A., *La produzione legislativa*, in *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, a cura di G. SARTORI, S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI, 3, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1963.
- PREDIERI, A., *Il programma economico 1966-70. Aspetti giuridici*, in *Il programma economico 1966-70 legge 27 luglio 1967, n. 685*, a cura di A. PREDIERI, P. BARUCCI, M. BARTOLI, G. GIOLI, Giuffrè, Milano, 1967.
- PREDIERI, A., *Il processo legislativo*, in *Il sistema politico italiano*, a cura di P. FARNETI, Il Mulino, Bologna, 1973.
- PREDIERI, A., *Il governo colegislatore*, in *Il decreto legge tra governo e parlamento*, a cura di F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA, Giuffrè, Milano, 1975.
- PREDIERI, A., *Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3, 1975.
- PREDIERI, A., *Parlamento 1975*, in *Il parlamento nel sistema politico italiano*, a cura di A. PREDIERI, Edizioni di Comunità, Milano, 1975.
- PREDIERI, A., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Firenze, 1997.
- PRITONI, A., *Decision-making potential and 'detailed' legislation of Western European parliamentary governments (1990-2013)*, in *Comparative European Politics*, 2, 2017.
- PUGIOTTO, A., *Sindacato di costituzionalità e "diritto vivente". Genesi, uso, implicazioni*, Giuffrè, Milano, 1994.
- PUGIOTTO, A., *"Purché se ne vadano". La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in *Dir. e soc.*, 3, 2009.
- PUGLIATTI, S., *Logica e dato positivo in rapporto ad alcuni fenomeni giuridici anomali*, in *Arch. giur. F. Serafini*, 1, 1935.
- PULITANÒ, D., *Supplenza giudiziaria e poteri dello Stato*, in *Quad. cost.*, 1, 1983.
- PULITANÒ, D., *Sull'interpretazione e gli interpreti della legge penale*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, I, Giuffrè, Milano, 2006.
- PÜNDER, H., *Democratic Legitimation of Delegated Legislation – A Comparative View on the American, British and German Law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2, 2009.
- QUAGLIONI, D., *La sovranità*, Laterza, Roma-Bari, 2004.
- RADAELLI, C.M., *Whither better regulation for the Lisbon agenda?*, in *Journal of European public policy*, 2, 2007.
- RADAELLI, C.M., MEUWESE, A., *Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform*, in *Public Administration*, 3, 2009.
- RAFFAELLI, A., *I pareri del Comitato per la legislazione sui decreti legge*, in *Il Parlamento "consulente": dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, a cura di E. ROSSI, Jovene, Napoli, 2002.
- RAGAZZONI, D., *Carl Schmitt e la sovranità fragile dei moderni*, in *Iride*, 3, 2014.

- RAMETTA, P., *Il ruolo delle Commissioni nel procedimento di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- RANCHORDÁS, S., *Constitutional Sunsets and Experimental Legislation. A Comparative Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham, 2014.
- RANCHORDÁS, S., *Sunset Clauses and Experimental Regulations: Blessing or Curse for Legal Certainty?*, in *Statute L Rev*, 1, 2014.
- RANGONE, N., *Qualità delle regole e regole di qualità*, in *La qualità delle regole*, a cura di M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, Il Mulino, Bologna, 2011.
- RANGONE, N., DE BENEDETTO, M., *Problemi e prospettive*, in *La qualità delle regole*, a cura di M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, Il Mulino, Bologna, 2011.
- RAVERAIRA, M., *"Buone" regole e democrazia: ma l'Italia dove va?*, in *"Buone" regole e democrazia*, a cura di M. RAVERAIRA, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.
- RAZZA, A., *Il d.lgs. n. 10 del 2016: un "taglia-decreti" per un nuovo riordino normativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- RAZZANO, G., *L'amministrazione dell'emergenza: profili costituzionali*, Cacucci, Bari, 2010.
- REBUFFA, G., *La funzione giudiziaria*, III ed. riveduta e aggiornata, Giappichelli, Torino, 1993.
- REBUFFA, G., *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia, Annali*, XVII, Einaudi, Torino, 2001.
- RESCIGNO, G.U., *Disposizioni transitorie*, in *Enc. dir.*, XIII, Giuffrè, Milano, 1964.
- RESCIGNO, G.U., *Dal Governo delle astensioni al Governo senza fiducia e senza programma (analisi di una crisi di Governo anomala)*, in *Stud. parl e di pol. cost.*, 2-3, 1977.
- RESCIGNO, G.U., *La riforma regolamentare alla Camera. I. Anomalie del procedimento e spirito della riforma*, in *Quad. cost.*, 1, 1982.
- RESCIGNO, G.U., *Le tecniche di progettazione legislativa – L'analisi di fattibilità di un progetto di legge*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, a cura di AA.VV., II, Cedam, Padova, 1985.
- RESCIGNO, G.U., *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998.
- RESCIGNO, G.U., *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. dir. cost.*, 2000.
- RESCIGNO, G.U., *Introduzione alla legistica: le caratteristiche del discorso del legislatore e la redazione degli atti normativi*, in *Scienza e tecnica della legislazione: lezioni*, a cura di S. TRAVERSA, Jovene, Napoli, 2006.
- RESCIGNO, G.U., *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2007.
- RESCIGNO, G.U., *Consuetudine costituzionale*, in *Diritto on line*, 2015, www.treccani.it/enciclopedia/consuetudine-costituzionale.
- RESTA, E., *La forma moderna del diritto*, in *Dem. dir.*, 3, 1987.
- RESTA, E., *Tra generazioni*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. BIFULCO, A. D'ALOIA, Jovene, Napoli, 2008.
- RIMOLI, F., *Certeza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, a cura di F. MODUGNO, Giuffrè, Milano, 2000.
- RINELLA, A., DICKMANN, R. (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011.
- RISTUCCIA, S., *Introduzione: la funzione di governo nella crisi del sistema politico*, in *L'istituzione governo: analisi e prospettive*, a cura di S. RISTUCCIA, Edizioni di comunità, Milano, 1977.
- RISTUCCIA, S., *Il Parlamento nel processo di bilancio dopo la legge n. 468/78*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1979.

- RIVOSECCHI, G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007.
- RIVOSECCHI, G., *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *Giorn. storia. cost.*, 1, 2008.
- RIVOSECCHI, G., *Decretazione d'urgenza e governo dell'economia*, in *Legislazione governativa d'urgenza e crisi. Atti del 1° Seminario di studi di diritto costituzionale*, Unitelma Sapienza, Roma 18 settembre 2014, a cura di R. CALVANO, Editoriale scientifica, Napoli, 2015.
- RIZZONI, G., *La verifica parlamentare dei presupposti per l'emanazione dei decreti-legge: appunti per un bilancio*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3, 1993.
- RIZZONI, G., *Il maggioritario alla prova. Governo e opposizione nella XIV legislatura*, in *Meridiana*, 2002.
- RODOTÀ, S., *L'abuso dei decreti legge: fenomenologia dei decreti*, in *Pol. dir.*, 3, 1980.
- ROLLA, G., *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2000.
- ROMANIELLO, M., *Le procedure europee presso il parlamento italiano*, in *Il Filangieri – Quaderno 2015-2016*, 2016.
- ROMANO, S., *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1951.
- ROMANO, S., *Lo Stato moderno e la sua crisi: saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969.
- ROMBOLI, R., *L'attività creativa di diritto da parte del giudice*, in *Questione giustizia*, 2008.
- ROMBOLI, R., *Sull'esistenza di scelte riservate alla discrezionalità del legislatore: la sindacabilità delle regole di tecnica legislativa e l'utilizzo delle sentenze additive di principio*, in *Percorsi costituzionali*, 2-3, 2010.
- ROMBOLI, R., *Giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, a cura di R. ROMBOLI, Giappichelli, Torino, 2014.
- ROPPO, V., *Privatizzazioni e ruolo del "pubblico": lo Stato regolatore*, in *Pol. dir.*, 4, 1997.
- ROSA, H., *Social acceleration: ethical and political consequences of a desynchronized high-speed society*, in *Constellations*, 1, 2003.
- ROSA, H., *Social acceleration: ethical and political consequences of desynchronised high-speed society*, in *High-Speed Society: Social Acceleration, Power, and Modernity*, a cura di H. ROSA, W.E. SCHEUERMAN, The Pennsylvania State University Press, University Park, PA, 2009.
- ROSA, H., *Social acceleration: A new theory of modernity*, Columbia University Press, New York, 2013.
- ROSA, H., SCHEUERMAN, W.E. (a cura di), *High-speed society: social acceleration, power, and modernity*, Penn State Press, 2009.
- ROSE, R., *L'espansione della sfera pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- ROSINI, M., *Legge di delegazione europea e legge europea: contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo*, Esi, Napoli, 2017.
- ROSSANO, C., *Partiti e Parlamento nello stato contemporaneo*, Jovene, Napoli, 1972.
- ROSSI, E., *Introduzione: il fenomeno della delegazione legislativa e la sua evoluzione*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, a cura di E. ROSSI, Cedam, Padova, 2009.
- ROSSI, E., *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016.
- ROSSI, E., PACINI, F., *Lo stato della legge in Italia: alcuni dati per riflettere*, in *Osservatorio sulle fonti 2008: la legge parlamentare oggi*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2010.
- ROTELLI, E., *La prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 1, 1981.
- ROUSSEAU, J.-J., *Il contratto sociale*, Rizzoli, Milano, 2005.
- RUBECHI, M., *Il procedimento legislativo nel primo anno della XVI legislatura*, in *Quad. cost.*, 3, 2009.

- RUBECHI, M., *Il diritto di voto: profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016.
- RUGGERI, A., *Dottrine della Costituzione e metodi dei costituzionalisti (prime osservazioni)*, in *Pol. dir.*, 3, 1996.
- RUGGERI, A., *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rass. parl.*, 1999.
- RUGGERI, A., *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della Costituzione)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000.
- RUGGERI, A., *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Pol. dir.*, 1, 2001.
- RUGGERI, A., *A proposito di deleghe, delegificazioni (ed altro) e dei possibili rimedi volti a porre ordine nel sistema delle fonti*, in *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, a cura di P. CARETTI, A. RUGGERI, Giuffrè, Milano, 2003.
- RUGGERI, A., *A proposito di decreti-legge abrogati, "sanati" (ancorché non ancora decaduti...) da leggi non adottate ai sensi dell'art. 77, ult. c., cost. e, infine, sostanzialmente riprodotti da leggi comunque diverse da quelle di conversione (a margine di Corte cost. n. 443 del 2005)*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2006, http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/324.pdf.
- RUGGERI, A., *La certezza del diritto al crocevia tra dinamiche della normazione ed esperienze di giustizia costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2006.
- RUGGERI, A., *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, overrosia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in *Federalismi.it*, 19, 2009.
- RUGGERI, A., *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, overrosia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, XIV, Studi dell'anno 2010*, a cura di ID., Giappichelli, Torino, 2010.
- RUGGERI, A., *È possibile ancora parlare di un sistema delle fonti?*, in *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, a cura di M. SICLARI, Editoriale scientifica, Napoli, 2012.
- RUINI, M., *La funzione legislativa tecnica delle leggi e lavori parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1953.
- RUOTOLO, M., *Il tempo e le funzioni dello Stato (Prime riflessioni sul tempo nell'attività normativa, amministrativa, giurisdizionale e nell'interpretazione giuridica)*, in *Dir. e soc.*, 4, 2000.
- RUOTOLO, M., *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Riv. dir. cost.*, 2003.
- RUOTOLO, M., *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in *La delega legislativa: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2008.
- RUOTOLO, M., *Il requisito del «tempo limitato» per l'esercizio della delega «principale» e la sua possibile elusione ad opera dei decreti integrativi e correttivi. Il caso del "terzo" decreto correttivo del Codice ambiente*, in *Rapporto sugli incontri universitari dedicati a «Problemi delle fonti normative» di interesse del Comitato per la legislazione*, a cura di R. ZACCARIA, Camera dei deputati – Comitato per la legislazione, Roma, 2008.
- RUOTOLO, M., *Interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.
- RUSSO, R., *Analisi delle fonti di produzione primaria dal 1994 in poi*, in *Forum di Quad. Cost.*, 11, 2015.
- SAITTA, A., *Distorsioni e fratture nell'uso degli atti normativi del Governo: qualche riflessione di ortopedia costituzionale*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011.

- SALERNO, G., *La nuova legge di contabilità*, in *Dir. e soc.*, 1, 1979.
- SALERNO, G., *La programmazione di bilancio in Italia: origine ed analisi di una riforma*, Cedam, Padova, 1983.
- SALERNO, G.M., "Preoccupazioni e sollecitazioni" del Presidente della Repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa, in *Rass. parl.*, 3, 2009.
- SALERNO, G.M., *Il progetto di riforma costituzionale del governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, in *Federalismi.it*, 8, 2014.
- SALERNO, G.M., *Legge finanziaria*, in *Enc. giur.*, XVIII, Treccani, Roma, 1998.
- SALERNO, G.M., *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del Regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, in *Il Filangieri – Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2008.
- SALERNO, G.M., «Preoccupazioni e sollecitazioni» del Presidente della Repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa, in *Rass. parl.*, 2009.
- SALERNO, G.M., *L'iniziativa legislativa dell'esecutivo: alcune riflessioni*, in *Federalismi.it – Focus fonti*, 2, 2017.
- SALVI, S., *Continuità e sviluppi nelle politiche di semplificazione: il Piano 2010-2012*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 7, 2011.
- SANDULLI, A., *Ordine giuridico e ordine economico in Max Weber*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2016.
- SARTORI, G., *Dove va il Parlamento?*, in *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, a cura di G. SARTORI, S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI, 3, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1963.
- SARTORI, G., *Elementi di teoria politica*, V ed., Il Mulino, Bologna, 1995.
- SARTORI, G., SOMOGYI, S., LOTTI, L., PREDIERI, A. (a cura di), *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1963.
- SARZANA, C., *Osservazioni in tema di disapplicazione delle leggi*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1, 1976.
- SAVINO, M., *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2015.
- SAVINO, M., *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 1, 2017.
- SCALISI, V., *Complessità e sistema delle fonti di diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 2, 2009.
- SCARLATTI, P., *Diritto costituzionale transitorio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.
- SCARPELLI, U., *Cos'è il positivismo giuridico*, Edizioni di Comunità, Milano, 1965.
- SCHFOLD, D., *Gli atti legislativi del Governo e i rapporti tra i poteri nel diritto tedesco*, in *Riv. dir. cost.*, 1996.
- SCHUEYERMAN, W.E., *Motorized Legislation? Statutes in an Age of Speed*, in *ARSP: Archiv für Rechts-und Sozialphilosophie/Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, 2002.
- SCHMIDT, W., *I diritti sociali nella Costituzione della Repubblica Federale Tedesca*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981.
- SCHMITT, C., *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, a cura di G. MIGLIO, P. SCHIERA [traduzione di Pierangelo Schiera], il Mulino, Bologna, 1972.
- SCHMITT, C., *Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft*, in *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954: Materialien zu einer Verfassungslehre*, Duncker und Humblot, Berlin, 1973.
- SCHMITT, C., *Il custode della costituzione*, trad. it a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1981.
- SCHMITT, C., *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984.
- SCHMITT, C., *L'evoluzione recente del problema delle delegazioni legislative*, in *Quad. cost.*, 3, 1986.

- SCHMITT, C., *The crisis of parliamentary democracy*, a cura di E. KENNEDY, MIT press, Cambridge, Mass, 1988.
- SCHMITT, C., *Parlamentarismo e democrazia*, Marco Editore, Cosenza, 1999.
- SCHMITT, C., *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2004.
- SCHMITT, C., *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, ristampa, Il Mulino, Bologna, 2014.
- SCIALOJA, *L'arbitrio del legislatore nella formazione del diritto positivo*, in *Scientia*, 4, 1910.
- SCOPPOLA, P., *La Repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, nuova ed., Il Mulino, Bologna, 1997.
- SCOPPOLA, P., *Parlamento e governo da De Gasperi a Moro*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia, Annali*, XVII, Einaudi, Torino, 2001.
- SCUTO, F., *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2015.
- SERGES, G., *Norme sulla normazione e limiti all'interpretazione autentica (brevi riflessioni a margine del recente «Statuto dei diritti del contribuente»)*, in *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, a cura di F. MODUGNO, 2000.
- SERGES, G., *Riassetto normativo mediante delega legislativa e determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente*, in *Le Regioni*, 1, 2006.
- SICARDI, S., *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984.
- SICLARI, M. (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma, Aracne, 2008.
- SILEONI, S., *Autori delle proprie regole: i codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, Cedam, Padova, 2011.
- SILEONI, S., LONGO, E., *Una sintesi dei modelli internazionali di better regulation e la loro traduzione in Italia, in La semplificazione in Toscana. La legge n. 40 del 2009*, a cura di A. SIMONCINI, Firenze University Press, Firenze, 2011.
- SILVESTRI, G., *La separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 1984.
- SILVESTRI, G., *La ridefinizione del sistema delle fonti: osservazioni critiche*, in *Pol. dir.*, 1, 1987.
- SILVESTRI, G., *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. dir.*, 3, 1996.
- SILVESTRI, G., *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 1, 2006.
- SILVESTRI, G., *Lo stato di diritto nel XXI secolo*, in *Rivista AIC*, 2011.
- SILVESTRI, G., *Costituzionalismo e crisi dello Stato-nazione: Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2013.
- SILVESTRI, G., *La decretazione d'urgenza nell'epoca del centrismo*, in *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, a cura di V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI, Edizioni della Normale, Pisa, 2016.
- SIMONCINI, A., *Il sistema delle fonti tra Governo e Parlamento dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, in *Rass. parl.*, 4, 1997.
- SIMONCINI, A., *La "fine" della reiterazione dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1998.
- SIMONCINI, A., *Autorità indipendenti e "costruzione" dell'ordinamento giuridico: il caso del Garante per la protezione dei dati personali*, in *Dir. pubbl.*, 3, 1999.
- SIMONCINI, A., *Alcune considerazioni su consuetudini e convenzioni costituzionali come parametro del giudizio della Corte*, in *Il parametro nel giudizio di costituzionalità delle leggi*, a cura di G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE, Giappichelli, Torino, 2000.

- SIMONCINI, A., *I codici deontologici di protezione dei dati personali nel sistema delle fonti. L'emersione di un nuovo "paradigma" normativo?*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 2000.
- SIMONCINI, A., *Una nuova stagione per i controlli sulla decretazione d'urgenza?*, in *Quad. cost.*, 3, 2002.
- SIMONCINI, A., *La riforma del Titolo V ed il «modello costituzionale di welfare» in Italia*, in *Il dir. del merc. del lav.*, 3, 2003.
- SIMONCINI, A., *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003.
- SIMONCINI, A., *La decretazione d'urgenza e il "collaudo" delle leggi*, in *Quad. cost.*, 1, 2004.
- SIMONCINI, A., *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Eum, Macerata, 2006.
- SIMONCINI, A., *Cos'è il diritto? Una domanda "persistente"*, in *La lotta tra diritto e giustizia*, a cura di F. VENTORINO, P. BARCELLONA, A. SIMONCINI, Marietti 1820, Genova-Milano, 2008.
- SIMONCINI, A., *1998-2008: la fine della legge?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- SIMONCINI, A., *Editoriale: 1998-2008: la fine della legge?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- SIMONCINI, A., *Per un dialogo costituzionale: l'"infrastruttura" dello stato costituzionale europeo*, in *Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. CARETTI, M.C. GRISOLIA, Il Mulino, Bologna, 2010.
- SIMONCINI, A., *Dalla prassi in materia di fonti nuove gravi "torsioni" della forma di governo e della forma di stato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- SIMONCINI, A., *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011.
- SIMONCINI, A., *Le fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2014, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- SIMONCINI, A., *The Constitutional Dimension of the Internet: Some Research Paths*, in *EUI Working Paper LAw 2016/16*, 2016, <http://ssrn.com/abstract=2781496>.
- SIMONCINI, A., BONCINELLI, V., *La produzione legislativa*, in *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, a cura di U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI, Carocci, Roma, 2004.
- SIMONCINI, A., LONGO, E., *L'ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- SIMONCINI, A., LONGO, E., *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 3, 2014.
- SIMONCINI, A., SILEONI, S., *I codici deontologici di buona condotta*, in *Il codice del trattamento dei dati personali*, a cura di V. CUFFARO, R. D'ORAZIO, V. RICCIUTO, Giappichelli, Torino, 2007.
- SMEND, R., *Costituzione e diritto costituzionale*, a cura di ZAGREBELSKY, Gustavo, Giuffrè, 1988.
- SOMMA, A., *Soft Law Sed Law. Diritto Morbido E Neocorporativismo Nella Costruzione Dell'europa Dei Mercati E Nella Distruzione Dell'europa Dei Diritti*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 3, 2008.
- SORRENTI, G., *L'incerto sovrapporsi di "smaltimento" e "riassetto" nell'ultima stagione della semplificazione legislativa*, in *Nuove autonomie*, 3-4, 2008.

- SORRENTINO, F., *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione. Spunti ricostruttivi*, in *Dir. e soc.*, 1974.
- SORRENTINO, F., *Legalità e delegificazione*, in *Amministrazione e legalità: fonti normative e ordinamenti*, a cura di C. PINELLI, Giuffrè, Milano, 2000.
- SORRENTINO, F., *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, in *Dir. amm.*, 2, 2005.
- SORRENTINO, F., *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Cedam, Padova, 2015.
- SOTIS, C., *Il diritto senza codice: uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007.
- SPADA, S., *La qualità della normazione secondo la "giurisprudenza" del Comitato per la legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- SPADARO, A., *I decreti legislativi integrativi e correttivi: un fehlerkalkül all'italiana? Ovvero il «calcolo dei vizi» come previsione di riforme... riformande*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale (atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000)*, a cura di F. COCOZZA, S. STAIANO, Giappichelli, Torino, 2001.
- SPADARO, A., *La "asistematicità" del "sistema delle fonti"*, in *Rass. parl.*, 4, 2009.
- SPAGNA MUSSO, E., *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Jovene, Napoli, 1958.
- SPERTI, A., *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la seconda svolta*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011.
- SPUNTARELLI, S., *L'amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007.
- STAIANO, S., *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990.
- STAIANO, S., *Normatività e dintorni. Riflessioni sull'incertezza delle regole dal punto di vista costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 4, 2015.
- STAIANO, S., *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.
- STOLZI, I., *Le inchieste parlamentari. Un profilo storico-giuridico (Italia 1861-1900)*, Giuffrè, Milano, 2015.
- STOLZI, I., *Immagini della crisi e ruolo delle fonti: un'ipotesi di lettura*, in *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, a cura di V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI, Edizioni della Normale, Pisa, 2016.
- STRADELLA, E., *Le deleghe legislative per finalità: il caso delle deleghe contenute nelle leggi comunitarie*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, a cura di E. ROSSI, Cedam, Padova, 2009.
- STRADELLA, E., *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza: fondamenti e prassi alla prova della crisi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- STROPPIANA, L., *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in *Quad. cost.*, 1, 2000.
- STURZO, L., *La macchina legislativa*, in *La via*, 1951.
- TARCHI, R., *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Giuffrè, Milano, 1990.
- TARCHI, R., *Disposizioni transitorie e finali – premessa*, in *Commentario alla Costituzione*, disposizioni transitorie e finali, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1995.
- TARCHI, R., *Introduzione allo Speciale – Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica (Atti del Convegno svoltosi a Pisa nei giorni 10-11 gennaio 2015)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.

- TARCHI, R., FIUMICELLI, D., *I poteri normativi di rango primario del Governo nella giurisprudenza costituzionale italiana e spagnola*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- TARLI BARBIERI, G., *Le delegificazioni (1989-1995)*, Giappichelli, Torino, 1996.
- TARLI BARBIERI, G., *Funzionamento degli organi costituzionali*, in *Dem. dir.*, 1, 2003.
- TARLI BARBIERI, G., *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, a cura di P. CARETTI, A. RUGGERI, Giuffrè, Milano, 2003.
- TARLI BARBIERI, G., *L'attuazione in via regolamentare delle direttive comunitarie nella l. n. 1112015: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, a cura di AA.VV., Plus, Pisa, 2005.
- TARLI BARBIERI, G., *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2007.
- TARLI BARBIERI, G., *Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto-legge milleproroghe*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- TARLI BARBIERI, G., *Appunti sulle fonti del diritto italiano: parte generale*, Giappichelli, Torino, 2008.
- TARLI BARBIERI, G., *Editoriale. Delegificazione e decreti di natura non regolamentare nella "brace" del sistema delle fonti normative*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, disponibile on-line all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it.
- TARLI BARBIERI, G., *Il potere regolamentare nel caos senza fine della produzione normativa in Italia (alcune considerazioni a margine delle relazioni di Albanesi ed Arconzo)*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Giappichelli, Torino, 2011.
- TARLI BARBIERI, G., *Le leggi in commissione nell'esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016.
- TARLI BARBIERI, G., *Le leggi in Commissione nella prima esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in *Parlamento e storia d'Italia II. Procedure e politiche*, a cura di V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI, Edizioni della Normale, Pisa, 2016.
- TARUFFO, M., *Precedente e giurisprudenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 3, 2007.
- TATE, C.N., VALLINDER, T., *The Global Expansion of Judicial Power*, NYU Press, New York, 1995.
- TERPAN, F., *Soft Law In the European Union – The Changing Nature Of Eu Law*, in *European L. J.*, 1, 2015.
- TEUBNER, G., *The Transformation of Law in the Welfare State*, in *Dilemmas of law in the welfare state*, a cura di G. TEUBNER, Walter de Gruyter, New York, 1988.
- THORNTON, G.C., XANTHAKI, H., *Thornton's legislative drafting*, V ed., Bloomsbury Professional, Haywards Heath, West Sussex, 2013.
- TITOMANLIO, R., *Potestà normativa e funzione di regolazione*, G. Giappichelli Editore, 2012.
- TITOMANLIO, R., *Riflessioni sul potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti fra legalità "sostanziale", legalità "procedurale" e funzione di regolazione*, in *Nomos*, 1, 2017.
- TIVELLI, L., *La fiera delle leggi*, in *il Mulino*, 5, 2006.
- TOMBS, S., *Making better regulation, making regulation better?*, in *Policy Studies*, 4, 2016.
- TONDI DELLA MURA, V., *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2010, www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- TORCHIA, L., *Sistemi di welfare e federalismo*, in *Quad. cost.*, 4, 2002.
- TORCHIA, L. (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009.

- TORMEY, S., *The end of representative politics*, Polity Press, Cambridge, 2015.
- TORRITI, J., *The Standard cost model: Three Different Paths and their Common Problems*, in *Journal of Contemporary European Research*, 1, 2012.
- TOSI, R., *Lavori delle Camere e mediazione dei Presidenti*, in *Dir. e soc.*, 3, 1973.
- TOSI, S., *Diritto parlamentare (a cura di Armando Mannino)*, nuova ed., Giuffrè, Milano, 1993.
- TRAVERSA, S., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi: studi*, Giuffrè, Milano, 1989.
- TRAVERSA, S., *La governabilità craxiana: riforma dei regolamenti parlamentari e abolizione del voto segreto*, in *Rass. parl.*, 1, 2009.
- TREMONTI, G., *Il fisco e la deregulation*, in *Deregulation. La deregolamentazione amministrativa e legislativa*, a cura di S. CASSESE, E. GERELLI, Franco Angeli, Milano, 1984.
- TRIPALDI, M.P.C., *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 2000.
- TROCKER, N., *La responsabilità del giudice*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 4, 1982.
- TUCCARI, E., *La attuazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1982.
- TUCCIARELLI, C., *Il rapporto Parlamento-Governo tra attività legislativa e funzione di controllo nella prassi della XII e della XIII legislatura*, in *Il Parlamento nella transizione*, a cura di S. TRAVERSA, A. CASU, Giuffrè, Milano, 1998.
- TUDOR, P., *Secondary legislation: second class or crucial?*, in *Statute L Rev*, 3, 2000.
- TÜRK, A.H., *The concept of legislation in European Community law: a comparative perspective*, Kluwer law international, Alphen aan den Rijn, 2006.
- VARI, F., *Decreto-legge e gestione della politica estera militare*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. SIMONCINI, Eum, Macerata, 2006.
- VASSALLI, F., *La missione del giurista nella elaborazione delle leggi*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, a cura di AA.VV., I, Cedam, Padova, 1950.
- VASSALLI, F., *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato*, in *Studi giuridici*, II, Giuffrè, Milano, 1960.
- VASSALLO, S., CECCANTI, S., *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in *Come chiudere la transizione*, a cura di S. CECCANTI, S. VASSALLO, Il Mulino, Bologna, 2004.
- VEGAS, G., *I documenti di bilancio*, in *Il bilancio dello stato. La finanza pubblica tra governo e parlamento*, a cura di D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, Il sole-24 ore, Milano, 2005.
- VENTURA, L., *Il governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988.
- VENZI, G., *È possibile porre un freno legale all'abuso dei decreti-legge*, in *Foro amm.*, 4, 1925.
- VERDE, G., *Introduzione*, in *Studi sulle fonti del diritto. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, a cura di S. PAJNO, G. VERDE, Giuffrè, Milano, 2010.
- VERDE, G., *Quali materiali giuridici dobbiamo utilizzare per lo studio della forma di governo?*, in *Diritto e Questioni pubbliche*, 11, 2011.
- VERZICHELLI, L., *La legge finanziaria*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- VERZICHELLI, L., COTTA, M., *Italy From Constrained Coalitions to Alternating Governments*, in *Coalition Governments in Western Europe*, a cura di W.C. MULLER, K. STRØM, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- VESPERINI, G., *Le privatizzazioni nel settore industriale pubblico*, in *L'amministrazione pubblica italiana: un profilo*, a cura di S. CASSESE, C. FRANCHINI, Il Mulino, Bologna, 1994.
- VESPERINI, G., *Il governo della semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2007.
- VESPERINI, G., *Note a margine di una recente ricerca sulla semplificazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2010.

- VIETTI, M., *Crisi economica e diritto penale*, in *Dir. pen. proc.*, 1, 2014.
- VILE, M.J.C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford University Press, Oxford, 1967.
- VIOLA, F., *Il rule of law e il pluralismo giuridico contemporaneo*, in *Il tramonto della modernità giuridica. Un percorso interdisciplinare*, a cura di F. VIOLA, Giappichelli, Torino, 2008.
- VIOLA, F., ZACCARIA, G., *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Laterza, Bari-Roma, 2004.
- VIRILIO, P., *Vitesse et politique: essai de dromologie*, Galilée, Paris, 1977.
- VOCINO, T., *American regulatory policy: Factors affecting trends over the past century*, in *Policy Studies Journal*, 3, 2003.
- VOERMANS, W.J., *To measure is to know: the quantification of regulation*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 1, 2013.
- VOLPE, G., *Il costituzionalismo del novecento*, Laterza, Bari-Roma, 2000.
- VOLPI, M., *Bilancio di un ventennio*, in *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, a cura di M. VOLPI, Il Mulino, Bologna, 2015.
- VOZZI, E., *Ostruzionismo ed istituzione Parlamento*, in *Città & Regione*, 4, 1980.
- WALDRON, J., *Law and Disagreement*, Oxford University Press, 1999.
- WALDRON, J., *The dignity of legislation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- WEBER, M., *Il senso della "avalutatività" delle scienze sociologiche ed economiche*, in *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, Torino, 2003.
- WEBER, M., *L'«oggettività» conoscitiva della scienza sociale e della politica sociale*, in *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, Torino, 2003.
- WISTRICH, A.J., *The Evolving Temporality of Lawmaking*, in *Conn. L. Rev.*, 2012.
- WOLIN, S.S., *What Time is it?*, in *Theory & Event*, 1, 1997.
- XANTHAKI, H., *European Union Legislative Quality After the Lisbon Treaty: The Challenges of Smart Regulation*, in *Statute L Rev*, 1, 2013.
- XANTHAKI, H., *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*, Hart Publishing, Oxford, 2014.
- YACKEE, J.W., YACKEE, S.W., *Administrative procedures and bureaucratic performance: Is federal rule-making "ossified"?*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009.
- ZACCARIA, G., *Trasformazione e riarticolazione delle fonti del diritto oggi*, in *Ragion pratica*, 1, 2004.
- ZACCARIA, G., *Pluralismo, ermeneutica, multiculturalismo: una triade concettuale*, in *Ragion pratica*, 2, 2008.
- ZACCARIA, R., ALBANESI, E., *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in *Giurcost.org*, 1, 2008.
- ZACCARIA, R., ALBANESI, E., *Il contributo del Parlamento nel processo di semplificazione normativa mediante l'abrogazione nella XVI Legislatura*, in *Giur. cost.*, 5, 2009.
- ZACCARIA, R., ALBANESI, E., *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2009, http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0129_zaccaria_albanesi.pdf.
- ZAGREBELSKY, G., *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1970.
- ZAGREBELSKY, G., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Eges, Milano, 1984.
- ZAGREBELSKY, G., *Convenzioni costituzionali*, in *Enc. giur.*, IX, Treccani, Roma, 1988.

- ZAGREBELSKY, G., *Manuale di diritto costituzionale. Volume Primo: il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1988.
- ZAGREBELSKY, G., *Il diritto mite*, I ed., Einaudi, Torino, 1992.
- ZAGREBELSKY, G., *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 1, 1996.
- ZAGREBELSKY, G., *La legge e la sua giustizia: tre capitoli di giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- ZAMPETTI, U., *Il procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 1, 2001.
- ZANGANI, M., *L'evoluzione della normativa nel settore della finanza locale*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3, 1995.
- ZANON, N., BIONDI, F., *Diritto costituzionale dell'ordine giudiziario: status e funzioni dei magistrati alla luce dei principi e della giurisprudenza costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2002.
- ZUCCHINI, F., *L'attività legislativa del parlamento italiano: consociativismo? polarizzazione?*, in *Riv. it. sc. pol.*, 3, 1997.
- ZUCCHINI, F., *Italy: Government alternation and legislative agenda setting*, in *The Role Of Governments in Legislative Agenda Setting*, a cura di B.E. RASCH, G. TSEBELIS, Routledge, London, 2010.
- ZWEIG, S., *Il mondo di ieri. Ricordi di un europeo*, Newton Compton Editori, Milano, 2012.

Finito di stampare nel mese di novembre 2017
nella Stampatre s.r.l. di Torino – via Bologna, 220