

# L'iniziativa legislativa dell'esecutivo: alcune riflessioni

di **Giulio M. Salerno**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Macerata



# L'iniziativa legislativa dell'esecutivo: alcune riflessioni\*

**di Giulio M. Salerno**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Macerata

**Sommario:** 1. La centralità dell'iniziativa legislativa del Governo. – 2. Governo “forte” o doppia debolezza del circuito fiduciario? – 3. Un procedimento legislativo a conduzione governativa, ma robotizzato ed esausto. – 4. Sui dati e sulle tendenze dell'iniziativa legislativa governativa nella XVII legislatura. – 5. Su alcuni aspetti tecnico-procedurali dell'iniziativa legislativa del Governo.

## 1. La centralità dell'iniziativa legislativa del Governo

Secondo una nota ricostruzione dottrinale<sup>1</sup>, l'iniziativa legislativa disciplinata nella nostra Costituzione è definibile come un sistema a titolarità diffusa, aperta ed integrata. In particolare, circa il ruolo dell'esecutivo, si è notato che, superata la parentesi imposta dal fascismo che aveva subordinato l'attività del Parlamento alla volontà dominante del Governo<sup>2</sup>, il costituente ha innanzitutto respinto la rigida ripartizione del principio di separazione dei poteri – che trova tuttora applicazione nella Costituzione degli USA, seppure con una qualche apertura al diritto del Presidente di raccomandare al Congresso i provvedimenti considerati “*necessary and expedient*”<sup>3</sup> – che circoscrive l'attribuzione in questione ai soli organi del potere legislativo. Nello stesso tempo, e dunque non seguendo l'insegnamento di Montesquieu che considerava “non necessaria”<sup>4</sup> l'iniziativa legislativa dell'esecutivo, si è inteso superare la concezione dualista adottata con lo statuto albertino ove, sulla scia dell'impostazione presente nelle costituzioni ottocentesche ed attualmente seguita, ad esempio, nei testi fondamentali della V Repubblica francese e della

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Così E. Spagna Musso, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane. I. Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, 1958, p. 24.

<sup>2</sup> In base all'art. 6 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263 spettava al Capo del Governo dare la propria “adesione” all'ordine del giorno delle Camere e alla procedibilità delle proposte di legge di iniziativa parlamentare, oltre alla facoltà di chiedere che una proposta di legge respinta da una Camera fosse egualmente rinviata all'altra Camera e comunque rimessa in discussione entro tre mesi presso la stessa Camera che l'aveva respinta.

<sup>3</sup> Cfr. art. II, sez. III.

<sup>4</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1748), ed. Paris, 1958, XI, cap. VI, p. 405.



Germania, si limitava l'iniziativa legislativa "al Re e a ciascuna delle due Camere"<sup>5</sup>. Così, l'attribuzione dell'iniziativa legislativa al Governo è stata accompagnata dall'estensione a favore dei cittadini elettori, delle singole Regioni, e del CNEL.

Tuttavia, subito si è avvertito che, anche soltanto a partire dalla stessa collocazione dell'iniziativa governativa che è indicata come la prima tra tutte quelle costituzionalmente ammesse, all'iniziativa in questione andava riconosciuta "una posizione preminente"<sup>6</sup>, in ragione, soprattutto, della collocazione del Governo all'interno del regime parlamentare e del conseguente rapporto di diretta strumentalità che sussiste tra il programma su cui le Camere esprimono la fiducia mediante mozione motivata ai sensi dell'art. 94 Cost., e la prospettazione dei progetti legislativi necessari per l'attuazione dell'indirizzo politico del Governo. Ciò considerato e tenuto conto, più in generale, dalla posizione del Governo come "interlocutore principale delle Camere nel corso del procedimento legislativo"<sup>7</sup>, ne discende, quasi naturalmente, la posizione dell'esecutivo come attore principale dell'iniziativa legislativa.

Peraltro, si tratta di un fenomeno ormai è diffuso nelle forme di governo parlamentari contemporanee<sup>8</sup>, e che è ritenuto fisiologico dalla dottrina costituzionalistica, ove si è preso atto che il ruolo svolto dal Parlamento tende a concentrarsi, peraltro in contraddittorio con lo stesso Governo, alla correzione, all'integrazione o al perfezionamento delle iniziative legislative formulate dall'esecutivo<sup>9</sup>.

La prassi repubblicana ha confermato appieno il ruolo prevalente dell'iniziativa legislativa del Governo nel confezionamento delle leggi infine approvate dal Parlamento. Sicché può senz'altro affermarsi che, nell'ambito dell'iniziativa legislativa che pure è costituzionalmente configurata a titolarità plurale, all'esecutivo debba riconoscersi, in coerenza con la vigente forma di governo, il compito sostanziale di primaria fonte di stimolo e di sollecitazione nei confronti degli organi legislativi. Nello stesso tempo, anche tenuto conto dei rilevanti poteri di produzione normativa che la Costituzione riconosce al Governo anche in concorrenza con la legge, a partire dalla decretazione d'urgenza e dalla delegazione legislativa, va subito aggiunto che sul Governo medesimo non possono che ricadere le principali responsabilità politico-istituzionali non solo in

---

<sup>5</sup> Cfr. art. 10 dello statuto albertino, ove l'attribuzione del potere di iniziativa legislativa al Re si collocava all'interno della relativa configurazione del potere esecutivo.

<sup>6</sup> In tal senso, cfr. F. Cuocolo, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. Dir.*, XXI, Milano, 1971, p. 623, richiamando il pensiero di E. Spagna Musso sopra citato.

<sup>7</sup> Su questo aspetto, cfr. A. A. Cervati, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. giuridica*, XIX, Roma, 1989, p. 2.

<sup>8</sup> In tal senso, cfr. S. Fabbrini-S. Vassallo, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 1999, p. 126 ss.

<sup>9</sup> Cfr., per uno sguardo comparato, C. Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative. Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Dalloz, Paris, 2011, e, con particolare riferimento al nostro ordinamento, M. Cartabia, *Legislazione e funzione di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, p. 50 s.



ordine alla specifica attivazione del procedimento legislativo, ma anche in relazione al più complessivo determinarsi della funzione di produzione degli atti legislativi unitariamente considerati. Sicché è al Governo stesso che sono primariamente imputate le cause delle non poche disfunzioni, ritardi ed inefficienze che si sono concretamente determinate nell'esercizio della funzione legislativa e che hanno concorso a determinare, almeno in relazione ai fattori endogeni al nostro ordinamento<sup>10</sup>, quella crescente condizione di “crisi della legge” di cui si parla da tanto tempo<sup>11</sup>. Questo profilo critico necessita, allora, di qualche necessario approfondimento soprattutto in relazione alla decifrazione dei complessi rapporti che possono essere rintracciati tra Governo e Parlamento.

### **1. Governo “forte” o doppia debolezza del circuito fiduciario?**

A tal proposito, due letture si contrappongono nella ricostruzione dei rapporti tra il Governo e il Parlamento in relazione all'esercizio della funzione legislativa. E a ben vedere, si tratta di ricostruzioni così divergenti che sembrano riferirsi a realtà fenomenologicamente distinte e non sovrapponibili. Eppure, a seconda del punto di osservazione utilizzato, l'interpretazione del ruolo giocato dal Governo nel procedimento legislativo muta radicalmente, e conseguentemente cambiano non solo i giudizi e le valutazioni sull'operato degli esecutivi, ma anche le considerazioni prospettive e le conseguenti proposte correttive volte a restituire pienezza e funzionalità al sistema della produzione legislativa.

Da un lato, si ritiene che il Governo si sia comportato come il soggetto “forte” che abbia abusato dei propri poteri in materia di produzione legislativa, accresciuti anche in via di prassi, per lo più sulla base delle norme di diritto parlamentare. Il Parlamento si troverebbe, pertanto, in posizione “debole” e concretamente subordinata rispetto all'esecutivo, quasi vittima della volontà predominante del Governo cui sarebbero state attribuite relevantissime – e, come detto, “abusive” - forme e modalità di intervento e di condizionamento nel determinarsi del procedimento legislativo. Sicché la legge, in Italia, sarebbe in grandissima parte il risultato del prevalere quasi incontrastato dell' “accresciuto protagonismo”<sup>12</sup> della volontà governativa, e ne risulterebbe leso, se non addirittura contraddetto, lo stesso principio costituzionale che attribuisce la titolarità della funzione legislativa alla Camere e dunque la relativa “centralità della legge”, e, più

---

<sup>10</sup> Sussistono anche fattori esogeni, derivanti, ad esempio, dall'erosione della sovranità statale ovvero dai fenomeni connessi alla globalizzazione.

<sup>11</sup> Si vedano, ad esempio, le riflessioni di F. Modugno-D. Nocilla, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Diritto e società*, 1989, p.411 ss.

<sup>12</sup> In tal senso, G. Di Cosimo, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, 2014, p. 58.



in generale, il fondamentale canone della separazione dei poteri. Non si negano, tuttavia, le tante corresponsabilità del Parlamento che avrebbe “avallato questo stato di cose”, non avendo introdotto gli strumenti necessari per riequilibrare siffatta “deriva”<sup>13</sup>.

Una tale lettura trova facile conforto nella semplice, anche se talora banalizzata, lettura dei dati statistici. Non solo, come vedremo meglio in seguito, un’altissima percentuale delle leggi approvate dalle Camere, ossia praticamente i quattro quinti, risulta essere di iniziativa governativa, ma, ancor di più, è assai consistente la produzione legislativa determinata mediante il concorrente combinarsi di tre fattori in cui la “tenaglia” governativa appare capace di coartare nei fatti il cosiddetto “libero” svolgimento dell’azione parlamentare. In primo luogo, va ricordata la decretazione d’urgenza, che, al di là di qualche autolimitazione più o meno consapevole da parte di alcuni dei Governi che si sono succeduti nel corso del tempo, condiziona sempre pesantemente l’ordine del giorno delle Camere, sino al punto che nessuno sembra più scandalizzarsi del fatto che, anche nella presente XVII legislatura, la media della decretazione d’urgenza abbia raggiunto un provvedimento d’urgenza ogni due settimane<sup>14</sup>.

In secondo luogo, è sempre più diffusa l’improvvisa presentazione di maxi-emendamenti di iniziativa governativa, che, soprattutto quando non recepiscono almeno il prodotto delle Commissioni, finiscono per rendere in buona parte vano il lavoro di discussione e di confronto già svolto in sede parlamentare<sup>15</sup>. Le Assemblee si trovano improvvisamente di fronte ad un contenuto prescrittivo in più parti corretto, aggiornato e comunque modificato dal Governo, sicché la corrispondente maggioranza è tenuta a deliberare su un dettato prescrittivo e regolatorio senza che sia più praticabile quella ricerca di punti di compromesso e di equilibrio tra differenziati punti di vista, che è connotato tipico e distintivo della deliberazione parlamentare rispetto all’unidirezionalità che caratterizza per sua natura la decisione governativa.

Infine, occorre citare l’ormai frequentissimo ricorso alla questione di fiducia, che è divenuto strumento utilizzato in via pressoché ordinaria dagli esecutivi, e non soltanto circoscritto alle questioni di più stretta e rilevante significatività per l’attuazione del programma di governo, ma

---

<sup>13</sup> Sempre G. Di Cosimo, op.cit., p. 59, richiamando anche, sulle corresponsabilità del Parlamento, lo studio di N. Lupo, *Un Parlamento, purtroppo, “co-responsabile” dei tanti mali della nostra legislazione*, in L. Duilio (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, p. 304 ss.

<sup>14</sup> Nella XVII legislatura dal 15 marzo 2013 al 15 settembre 2016 sono stati emanati 81 decreti legge, con una media, quindi, di 1,92 decreti legge al mese (cfr. il “*Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*”, a cura dell’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, cap. V, p. 355).

<sup>15</sup> Per un’analisi complessiva di questa e di altre prassi definite di “razionalizzazione”, si vedano le considerazioni di C. Rizzuto, *Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei deputati*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*. Roma, 2001, vol. XI.2, p. 674 ss.



anche utilizzato in modo incisivo anche in sede di conversione dei decreti-legge<sup>16</sup>. Dal punto di vista procedurale, la posizione della questione di fiducia interrompe quasi di colpo il dibattito parlamentare, impedisce la votazione degli emendamenti, compatta la maggioranza parlamentare, isola le opposizioni, ed impone il voto parlamentare in relazione ad un testo legislativo che, mediante la presentazione di appositi emendamenti di riformulazione, è determinato con ampia discrezionalità dal Governo. E' vero che alla Camera il voto dovrà poi riprodursi sul testo stesso della legge, ma la relevantissima conseguenza sulla strozzatura del dibattito e sulla vincolatività dell'oggetto della decisione parlamentare, rimane parimenti ferma.

Ai tre strumenti oramai per così dire tipicamente espressivi della deriva in senso “governativo/maggioritario” dell'attività legislativa, nella prassi si sono aggiunti ulteriori strumenti per così dire atipici, ossia escogitati per l'occasione, che hanno consentito al Governo e alla corrispondente maggioranza parlamentare di superare – forse con qualche slalom di troppo – le difficoltà poste dalle opposizioni su questioni procedurali o sostanziali. Ne è stato esempio il ricorso ad emendamenti cosiddetti “super-canguro” presentati *ad hoc* per riscrivere soltanto formalmente un testo legislativo – e che, dunque, dopo l'approvazione dell'emendamento stesso rimane sostanzialmente inalterato – ma così precludendo la discussione ed il voto su tutti gli emendamenti già presentati (per lo più dalle opposizioni) in quanto non sussiste più l'originario testo su cui erano stati presentati gli emendamenti. Oppure, può citarsi il caso, davvero deprecabile, degli emendamenti “premissivi omnibus”<sup>17</sup>, introdotti in via riassuntiva ed *ex post* all'inizio dell'intero testo del disegno di legge, e destinati così, una volta approvati, a comprimere drasticamente – se non ad impedire – il lavoro parlamentare su tutti gli emendamenti relativi alle successive disposizioni del testo legislativo che in qualche modo, in quanto contenutisticamente riconducibili ai principi ivi indicati, non risultano più modificabili. E ciò ha trovato applicazione, può aggiungersi, anche in materia delicatissime quali quella costituzionale e quella elettorale. Al di là della compatibilità di tali strumentazioni con i principi e le regole del vigente diritto parlamentare, compatibilità che risulta non pienamente riscontrabile secondo quanto è stato riscontrato in dottrina, e, ovviamente, al di là dei profili di censurabilità politica sollevati anche

---

<sup>16</sup> Nella XVII legislatura, sempre secondo i dati ricavabili dal Rapporto citato nella nota 14, il 48,5 per cento delle leggi di conversione (32 su 68) è stato approvato ricorrendo ad un voto di fiducia, e nella metà dei casi la fiducia è stata posta in entrambe le Camere.

<sup>17</sup> In senso critico, si vedano le riflessioni di L. Ciaurro, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Osservatorio AIC*, 1 marzo 2015, in specie p. 9, ove si rileva che l'emendamento premissivo omnibus “oltrepassa seppur a raso le “strette” della prescrizione costituzionale dell'esame articolo per articolo”; per ulteriori considerazioni, ritenendo che si tratti di un fenomeno che si colloca “nel delicatissimo crinale tra ciò che il regolamento non vieta e ciò che la prassi parlamentare registra come possibile, ancorché non troppo frequente”, si veda G. Piccirilli, *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, in [www.forumcostituzionale](http://www.forumcostituzionale.it), n. 1 del 2015, p. 4.



aspramente dalle opposizioni, a nostro avviso l'apprestamento e ancor di più l'operatività di tali tecnicità appaiono contrastanti con il rispetto di quella inderogabile lealtà nello svolgimento dei rapporti politico-istituzionali che deve sempre caratterizzare la procedura parlamentare negli ordinamenti democratici. Un più incisivo ed attento intervento censorio dei Presidenti delle Assemblee sarebbe dunque auspicabile.

Dall'altro lato, ma non in senso propriamente speculare, la prassi qui sinteticamente tratteggiata può essere letta in ben diverso modo, considerando il complesso dei predetti fenomeni come il risultato di una sorta di “doppia debolezza” del Governo e del Parlamento nell'ambito del circuito fiduciario. Entrambe le istituzioni che sono al centro della nostra forma di governo, infatti, possono essere ritenute allo stesso tempo - seppure nei rispettivi compiti e funzioni - incapaci di concorrere a determinare un efficiente e coerente indirizzo politico nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi. Queste ultime, in vero, scaturiscono da scelte per lo più contingenti, scoordinate e talora contraddittorie, ove, per un verso, il ruolo del Governo risulta ben diverso da quello, pure autorevolmente prefigurato, di “comitato direttivo” della maggioranza parlamentare, e, per altro verso, nel Parlamento si fatica assai a ritrovare quella minima ed indispensabile coesione tra le forze di maggioranza che è condizione necessaria per elaborare, far emergere e sostenere l'autonoma posizione dell'istituzione parlamentare nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi. La consueta fragilità delle maggioranze di volta in volta costituite attorno a patti programmatici generici ed imprecisi, associata alla carente legittimazione sia dell'istituzione governativa che della rappresentanza parlamentare e all'involuzione dell'assetto partitico, non è stata superata dall'impronta tendenzialmente maggioritaria del sistema elettorale introdotta negli anni Novanta, ma anzi si è accentuata a causa del bipolarismo sempre più conflittuale che ne è scaturito<sup>18</sup>.

Nel funzionamento del sistema parlamentare la ricerca delle soluzioni condivise, che aveva connotato la più parte delle scelte legislative dando luogo al cosiddetto “consociativismo”, è stata sostituita dalla radicale – e talora anche brutale - contrapposizione tra gli schieramenti derivanti dall'esito elettorale. L'accrescersi della distanza politico-programmatica tra le forze di maggioranza e quelle di opposizione, si è tradotta, sul piano parlamentare, innanzitutto nell'appropriazione delle posizioni apicali delle Assemblee, che ha condotto all'appannamento della funzione di garanzia dell'equa applicazione delle regole procedurali, e all'incremento del ruolo di sostanziale sostegno, per qualche aspetto anche appiattito, rispetto alle posizioni della

---

<sup>18</sup> Su questa deriva del bipolarismo indotto soprattutto dalle riforme elettorali, cfr. V. Lippolis – G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda repubblica*, Soveria Mannelli, 2008, passim.



maggioranza. Inoltre, il procedimento legislativo non è stato più interpretato dagli attori politici ed istituzionali come strumento di ricerca dei possibili punti di intesa tra le differenti istanze presenti in Parlamento, ma è divenuto plastica rappresentazione ed emersione pubblica del conflitto “insanabile” tra la maggioranza – e dunque il Governo che ne è espressione - e le opposizioni. In questo quadro, gli strumenti tipici ed atipici sopra sintetizzati sono stati incorporati nella prassi, e considerati legittima modalità di concretizzazione della volontà deliberativa, seppure nel continuo sfrangiarsi delle coalizioni di maggioranza che si sono succedute e nella mutevole ricomposizione (e decomposizione) dei gruppi parlamentari.

Tuttavia, può dirsi che tutto abbia congiurato per impedire l’evoluzione del nostro sistema istituzionale in un senso davvero assimilabile alle democrazie efficienti o decidenti. Alla permanenza di due Camere con pari funzioni e dotate entrambe della titolarità del rapporto di fiducia, ma, nello stesso tempo, strutturalmente differenziate nella composizione, si è accompagnata la variabilità dei modelli dei sistemi elettorali – accresciuta dalle pronunce di illegittimità costituzionalità del 2015 e del 2017 –, le convulsioni e le trasformazioni dell’assetto partitico tra leader proto-carismatici e movimenti anti-sistema, e il fallimento di due successive riforme costituzionali “di sistema” approvate dal Parlamento a stretta maggioranza, ma entrambe largamente respinte dal voto popolare. Nella persistente assenza di istituti costituzionali appositamente rivolti ad assicurare stabilità dell’azione dell’esecutivo nella forma di governo parlamentare secondo quegli obiettivi di “razionalizzazione” che pure i costituenti avevano sottolineato, le maggioranze parlamentari, composte per lo più di coalizioni tra una pluralità di forze politico-partitiche, si sono dimostrate scarsamente compatte ed omogenee, mentre, nel contempo, le opposizioni hanno rivendicato, talora senza successo, gli spazi consentiti da regole parlamentari per larghissima parte ancora risultanti dagli accordi raggiunti negli anni Settanta del secolo scorso secondo la logica della “centralità del Parlamento”. E le decisioni legislative risultanti dall’applicazione degli strumenti tipici ed atipici sopra ricordati hanno condotto a risultati ordinamentali non privi di vizi, errori e contraddizioni. L’oscurità della legge è emersa come il simbolo della complessiva involuzione del sistema rappresentativo.

Così, la permanente crisi funzionale della nostra forma di governo ha condotto alla radicalizzazione della lotta in Parlamento, e la produzione della legge è divenuta cartina al tornasole della crisi della direzione politica del Paese. Il Parlamento è divenuto sempre più il luogo della sterile contrapposizione, talora manifestatasi in forme inutilmente e pericolosamente spettacolari, tra maggioranza ed opposizioni. Ed il Governo soltanto in relazione a pochi ambiti – come, ad esempio, quello della politica estera - e peraltro non sempre con la stessa intensità -, ha





ricercato posizioni più “centrali” o comunque più condivise rispetto ai confini della propria maggioranza. Al contrario, proprio la necessità di salvaguardare in Parlamento, ed innanzitutto nel procedimento legislativo, le ragioni politiche poste alla base della sua stessa esistenza, ha condotto il Governo ad assumere scelte sempre più “di parte”, in quanto strettamente riconducibili alle forze politiche coalizzate che lo sostengono.

## **2. Un procedimento legislativo a conduzione governativa, ma robotizzato ed esausto**

Tutto questo ha condotto ad un procedimento legislativo che è senz'altro guidato dall'iniziativa governativa, ma nello stesso tempo sempre più esausto e robotizzato. Esausto, perché la produzione delle leggi è stata privata di quelle potenzialità che sono proprie della costante – seppure sempre faticosa – ricerca di posizioni comuni sulla base del dialogo e del confronto tra i diversi punti di vista. E robotizzato, perché la formazione delle leggi è stata impostata sull'impiego dei percorsi e degli strumenti procedurali sopra sintetizzati – decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia – che hanno devitalizzato il confronto tra le forze parlamentari, al fine di assicurare “comunque” la produzione conclusiva del risultato prescrittivo. Soprattutto nel caso delle leggi di iniziativa governativa, in particolare, i tempi medi di approvazione delle leggi si riducono sensibilmente rispetto a quanto normalmente necessario, anche se ciò dipende, in larghissima misura, dalla tempistica imposta, rispettivamente in base alle disposizioni della Costituzione e dei regolamenti parlamentari, per i disegni di legge di conversione dei decreti legge e per quelli relativi alle leggi di bilancio<sup>19</sup>. Per il resto, anche l'iniziativa legislativa governativa per così dire “ordinaria” soffre di una lentezza talora avvicinata a quella degli atti legislativi di iniziativa parlamentare. La necessità di mantenere le proprie rispettive posizioni di partenza – sia da parte della maggioranza che delle opposizioni – ha reso più difficile, se non talora impossibile anche di fronte all'evidenza, accettare ragionevoli mediazioni o opportune soluzioni di compromesso. Il procedimento legislativo è stato largamente meccanizzato, riducendo spesso il dibattito e il confronto parlamentare a stanca e vuota ripetizione di formule e riti. Il Governo riesce sì a conseguire conclusivamente il risultato legislativo prefigurato, ma al costo della conservazione della rigida ed invalicabile

---

<sup>19</sup> Secondo i dati ricavabili a giugno 2017 dal sito internet del Senato, nella XVII legislatura il tempo medio di approvazione delle leggi è stato di 689 giorni per gli atti di iniziativa parlamentare e di 271 giorni per gli atti di iniziativa governativa; ma, in realtà, il tempo medio di approvazione delle leggi ordinarie proposte dal Governo in collegamento con le manovre finanziarie è stato di 520 giorni, mentre inferiore è stato il tempo medio per le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (324 giorni), ed assai rapidi, in ragione della tempistica obbligata, sono stati i tempi medi di approvazione delle leggi di bilancio (57 giorni).



contrapposizione tra gli schieramenti, e perdendo così la possibilità di porsi davvero al centro della scena politica. L'esecutivo rimane sempre più isolato nel dibattito pubblico e per così dire vittima della sua stessa ragion d'essere, perché deve concentrarsi soprattutto nello sforzo di trovare la soluzione condivisa all'interno delle forze di maggioranza, a pena di vedere dissolto il patto che consente la sopravvivenza del Governo stesso. Il Parlamento, dal canto suo, è il luogo ove si provvede per lo più alla semplice ratifica delle scelte condivise tra Governo e maggioranza, risultando quindi sostanzialmente impedito nello svolgimento del confronto costruttivo tra le diverse istanze e posizioni politiche. Così conseguentemente ridotto il contributo davvero autonomo del Parlamento, incapace anche soltanto di perfezionare, di integrare e di correggere le iniziative del Governo, ma limitandosi per lo più a ratificare queste ultime nei contenuti in altra sede determinati, gli atti legislativi sono per la massima parte il risultato, sempre più frequentemente contingente ed estemporaneo, del dibattito interno – e proprio per questo non pubblico – alle forze politiche di maggioranza e al Governo stesso.

A ben vedere, la cosiddetta “fabbrica delle leggi”, a differenza di quanto l'applicazione dei meccanismi di robotizzazione farebbe supporre, non risponde a veri canoni di efficienza – intesa come migliore impiego delle risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi prefissati – e non ha acquistato una qualche maggiore coerenza programmatica, né nel breve termine, né a più ampio raggio. Ben diversamente, l'azione legislativa si sviluppa in Parlamento in modo per lo più sordinato ed improvvisato, preferendo rispondere alle esigenze più immediate o a quelle più facilmente affrontabili, e trovando innegabili ritardi ed impacci nell'individuazione delle soluzioni richieste dalle questioni più centrali e dirimenti che impongono, per loro stessa natura, approcci partecipati e condivisi nell'ambito dell'intero panorama dei soggetti rappresentativi. La legge, ancora, si fraziona e si demoltiplica in interventi ripetuti nel tempo sugli stessi temi, spesso in connessione a profili molto limitati e settoriali, e dunque singolarmente sprovvisti della effettiva capacità di risposta ai più generali bisogni della collettività. Esempio emblematico è stata la continua sovrapposizione di modifiche e proroghe delle norme approvate, non soltanto in via d'urgenza, in relazione agli eventi sismici del 2016: si sono succeduti, in particolare, il decreto-legge 17 ottobre 2016 n. 189, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229; il decreto legge 11 novembre 2016 n. 205 poi abrogato con la predetta legge n. 229 del 15 dicembre 2016; il decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19; la legge 11 dicembre 2016, n. 232; il decreto-legge 9 febbraio 2017 n. 8, convertito con modificazioni con la legge 7 aprile 2017, n. 45; e il decreto legge 24 aprile 2017 n. 50, convertito, con modificazioni, con la legge 21 giugno 2017 n. 96. E si tratta soltanto



delle disposizioni di carattere legislativo, cui si sono aggiunte le disposizioni, anche a carattere derogatorio, adottate con le ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile e con le ordinanze del Commissario straordinario per la ricostruzione.

Insomma, la vera questione non consiste nella numerosità delle leggi approvate<sup>20</sup>, ma risiede nella complessiva inefficacia e farraginosità del nostro sistema di produzione della legge. Neppure robotizzato, anzi proprio perché anche robotizzato, il procedimento legislativo fornisce un ulteriore sintomo della crisi delle nostre istituzioni rappresentative.

Sono essenzialmente queste, a nostro avviso, le ragioni che nelle ultime legislature hanno condotto l'iniziativa legislativa del Governo non soltanto a conservare un peso "quantitativo" particolarmente rilevante nella complessiva attività di formazione delle leggi – fenomeno che può considerarsi coerente con la stessa forma di governo parlamentare - ma soprattutto ad assumere un rilievo "qualitativo" ancor più condizionante rispetto alla complessiva disfunzionalità del procedimento legislativo in Parlamento. Di ciò può darsi testimonianza mediante la seguente analisi dei dati e delle tendenze manifestatesi nella prassi dell'iniziativa legislativa del Governo.

### **3. Sui dati e sulle tendenze dell'iniziativa legislativa governativa nella XVII legislatura**

L'analisi dell'attività legislativa nella XVII legislatura, sulla base dei dati ufficiali sinora disponibili<sup>21</sup>, fornisce adeguato sostegno a quanto sopra rilevato. Se si dà uno sguardo alla produzione legislativa relativa ai primi 42 della legislatura (dunque sino al 15 settembre 2016), le leggi risultanti dall'iniziativa governativa sono state la larghissima parte delle leggi complessivamente approvate.

Più esattamente, per quanto riguarda le leggi la cui iniziativa spetta al Governo per Costituzione o in base alla legge, le leggi di conversione in legge dei decreti legge sono state 68 (il 27,42%), le leggi di bilancio e quelle collegate alle manovre di bilancio sono state 17 (il 6,86%), le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali sono state 99 (il 39,92 %) e le leggi relative ai rapporti con l'Unione europea (legge europea e di delegazione europea) sono state 8 (il 3,22%).

---

<sup>20</sup> Per quanto la comparazione sia parziale – considerate le notevoli differenze tra i sistemi di produzione normativa e le possibili contingenze delle serie storiche - se si confrontano i dati relativi alla sola approvazione delle leggi statali con quelli della Francia, della Germania, della Spagna e del Regno Unito, la media annuale delle leggi approvate in Italia dal 2009 al 2015 (76,7) supera di gran lunga quella britannica (33,3) e quella spagnola (43,4), mentre è di poco inferiore a quella francese (94,4) e largamente inferiore a quella tedesca (130,6) (cfr. la tabella pubblicata dall'Osservatorio della legislazione della Camera dei deputati, Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, I, p. 16).

<sup>21</sup> Si tratta, per un verso, dell'ultima relazione dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati ("*Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*"), e per altro verso dai dati ricavabili, alla data in cui si scrive questo contributo, dai siti internet del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.



In totale, quindi, quasi il 78% delle leggi approvate è stato il frutto dell'iniziativa per così dire "riservata" al Governo. Più in generale, delle 248 leggi complessivamente approvate ben 200 (cioè l'80,65%) erano di iniziativa governativa, mentre soltanto 45 leggi (cioè il 18,15%) erano di iniziativa parlamentare. Le leggi di conversione dei decreti-legge, poi, sono state 68 e hanno superato abbondantemente le leggi ordinarie (55) diverse da quelle appartenenti alle predette categorie. Così, si conferma non solo che l'agenda parlamentare non solo è per quattro quinti occupata da iniziative legislative del Governo, ma che, in relazione alle leggi aventi contenuto prescrittivo per così dire "ordinario", la larga maggioranza della produzione legislativa parlamentare è risultata come diretta conseguenza della decretazione d'urgenza di provenienza governativa. Ed ancora, va notato che il Governo ha posto la fiducia ben 70 volte su 43 provvedimenti legislativi, e in particolare su 32 leggi di conversione delle 68 complessivamente approvate.

Se poi si esaminano i dati relativi ai testi legislativi approvati dalla Camera dei deputati nella XVII legislatura sino al 26 maggio 2016, il quadro predetto appare confermato. Per quanto riguarda la forte prevalenza dell'iniziativa legislativa del governo, infatti, si nota che su 359 atti approvati 259 sono stati di iniziativa governativa, e di questi ultimi 77 sono stati disegni di leggi di conversione di decreti legge. Parimenti interessanti sono i dati risultanti dalle statistiche sull'attività legislativa del Senato della Repubblica, sempre nel medesimo periodo di riferimento. Da questi dati, infatti, risulta un qualche incremento, sia in termini assoluti che relativi, degli atti legislativi di iniziativa parlamentare approvati, i quali sono stati 12 nel 2014, 15 nel 2015 e 24 nel 2016, a fronte, tuttavia, del coevo aumento e poi della stabilizzazione – in termini assoluti - degli atti legislativi di iniziativa governativa approvati nei medesimi anni. Di questi ultimi ne sono stati approvati 60 nel 2014, 71 approvati nel 2015 e sempre 71 approvati nel 2016. In altri termini al Senato, rispetto all'ammontare complessivo degli atti legislativi approvati, quelli di iniziativa governativa sono stati l'83,3% nel 2014, l'81,6% nel 2015, ed infine il 73,9% nel 2016. Sono poi di una qualche utilità anche i dati che distinguono l'iniziativa legislativa del Governo in relazione ai ministeri di competenza. Qui di rileva che, oltre alla scontata prevalenza dei disegni di legge presentati relativi agli affari esteri – in connessione ai provvedimenti di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali - , un numero egualmente consistente riguarda il Ministero dell'economia e Finanze, mentre gli altri atti di iniziativa governativa sono frazionati praticamente tra tutti gli altri Ministeri, pur emergendo, in particolare, una qualche maggiore attenzione per le tematiche della giustizia, quindi per le questioni relative all'ambiente, al lavoro, e ai beni culturali, e poi per gli affari interni e l'istruzione, ed infine, seppure in numero assai più modesto, per la salute, la difesa,



lo sviluppo economico, le infrastrutture, l'agricoltura, e il mezzogiorno. In altre parole, in questa legislatura l'iniziativa legislativa del Governo, pur toccando soprattutto le questioni economiche e finanziarie, ha coinvolto praticamente l'intero spettro degli ambiti di competenza ministeriale.

### **1. Su alcuni aspetti tecnico-procedurali dell'iniziativa legislativa del Governo**

Da ultimo, appare rilevante sottolineare alcuni aspetti procedurali che appaiono particolarmente rilevanti in relazione alla fase suprocedimentale che si conclude con la deliberazione del Consiglio dei Ministri, soprattutto per sottolineare gli sforzi di carattere tecnico-giuridico che accompagnano la preparazione dei testi legislativi di iniziativa legislativa al fine di assicurarne la correttezza, l'efficacia e la coerenza con il programma di governo. Tali sforzi, tuttavia, non riescono a produrre nei fatti esiti pienamente soddisfacenti e dunque ne sarebbe opportuno un ripensamento complessivo, così come sarebbe necessario pensare a stabilire un reale collegamento tra questo "momento tecnico" di spettanza governativa e le attività di preparazione ed accompagnamento dei testi legislativi che sono effettuate nell'ambito delle due Assemblee, soprattutto ad opera degli uffici che coadiuvano le attività in Commissione ed in Assemblee. In vero, sembra che i due principali organi della legislazione, Governo e Parlamento, lavorino sin troppo separatamente alla definizione dei testi legislativi, non riuscendo a mettere a fattor comune il rispettivo impegno volto a fornire un esito prescrittivo efficace nell'ambito di un sistema efficiente di produzione legislativa.

Circa tale fase subprocedimentale, essa prende avvio con l'iniziativa di un Ministro disciplinata dal regolamento interno del Consiglio dei ministri (d.P.C.M. 10 novembre 1993). In tale fase, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (il cosiddetto "DAGL")<sup>22</sup> compie anche un'attività di preventiva verifica sugli atti proposti e sulla documentazione che deve esserne posta a corredo necessario, così concorrendo in concreto a quel complessivo compito di coordinamento dell'attività di iniziativa legislativa del Governo che è assicurato dagli organi della Presidenza del Consiglio e dalle procedure di concertazione intra-governativa che precedono la deliberazione del Consiglio dei Ministri. Tra queste procedure spicca lo svolgimento di una riunione istruttoria avente natura e carattere prevalentemente tecnico, che, definita in gergo "pre-Consiglio", precede ogni Consiglio dei Ministri ed è presieduta dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio avente funzione di Segretario del Consiglio dei Ministri, affiancato dal Capo del DAGL e dal Segretario generale della Presidenza

---

<sup>22</sup> Cfr. art. 5 della legge n. 50/199, art. 6, d.lgs. n. 303/1999, e Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000.



del Consiglio. Alla riunione partecipano, essenzialmente, i Capi di gabinetti e i Capi degli uffici legislativi delle amministrazioni ministeriali e la Ragioneria generale dello Stato. In via generale, e salvo urgenze, i provvedimenti legislativi proposti dalle amministrazioni ministeriali devono essere oggetto del “pre-Consiglio”, e soltanto a seguito dell’esito positivo di questa riunione, il disegno di legge può essere portato all’attenzione del Consiglio dei Ministri per la relativa approvazione. In realtà, tale fase istruttoria appare spesso sin troppo convulsa e compressa, e non poche volte i testi giungono all’approvazione del Consiglio dei Ministri in bozze non definitive e rimesse alla successiva “valutazione politica” dei Ministri interessati. Sicché può accadere che le deliberazioni del Consiglio appaiano nei fatti per lo più come atti formali il cui contenuto è poi destinato ad essere conclusivamente rifinito – se non addirittura effettivamente determinato – dopo ulteriori istruttorie di carattere tecnico-politico. Non è infrequente, poi, che quando trattasi di decreti legge, il testo sia oggetto di ulteriori informali consultazioni con il Quirinale e i relativi uffici, al fine di concordare gli aspetti politicamente più sensibili dell’atto governativo, così ulteriormente frazionandosi e disperdendosi le reali responsabilità del contenuto prescrittivo formalmente approvato dal Consiglio dei Ministri.

Inoltre, va ricordato che gli atti di iniziativa legislativa del Governo risultano sottoposti, a differenza di quelli proposti dagli altri titolari del potere di iniziativa, ad un complesso di analisi e valutazioni preliminari che danno luogo non soltanto alla classica relazione illustrativa che deve accompagnare ogni disegno di legge presentato alle Camere, ma anche ad altri tre documenti: la “Relazione tecnica” (anche detta “tecnico-finanziaria”), la Relazione sulla “analisi tecnico-normativa” (ATN), e la “Analisi dell’impatto della regolamentazione” (AIR).

Più esattamente, la Relazione tecnica, prevista dall’art. 11 ter della legge 5 agosto 1978 n. 468, è necessaria quando si tratti di disegni di legge che comportano ricadute finanziarie. Si tratta di una nota posta in appendice al provvedimento, nella quale sono quantificati gli oneri “autorizzati” e “coperti” dallo stesso provvedimento e si precisano nel dettaglio le singole voci di spesa. Se sono previste spese correnti o minori entrate, sarà specificata la copertura degli oneri annuali sino alla completa attuazione della singola norma, mentre quando si prevedono spese in conto capitale la copertura si riferirà agli anni compresi nel bilancio pluriennale. Sarà poi chiarito come si è pervenuta alla quantificazione della spesa. La Relazione tecnica è predisposta dall’amministrazione ministeriale competente per materia, e deve spiegare come per ciascuna voce di spesa si sia pervenuta alla richiesta di autorizzazione di spesa indicata nell’articolo.

Siffatta Relazione tecnica è verificata dalla Ragioneria generale dello Stato con un procedimento apposito e talora spinoso dal punto di vista politico. Infatti, soltanto dopo che siano state



riscontrate sia la corretta quantificazione dell'onere che l' idoneità della relativa copertura, il Ragioniere generale dello Stato procede all'apposizione della cosiddetta "bollinatura" mediante un visto di conformità, senza il quale il testo non può essere sottoposto al Presidente della Repubblica per la relativa autorizzazione alla presentazione alle Camere. Va aggiunto che la Relazione tecnica è poi sottoposta all'esame delle Commissioni parlamentari competenti in materia di bilancio, e che tali Commissioni possono richiedere al Governo la relazione tecnica anche per altre proposte legislative o emendamenti al loro esame al fine di verificare la quantificazione degli oneri finanziari da essi derivanti. Inoltre, è evidente che ogni emendamento presentato dal Governo dovrà seguire la medesima procedura. E ciò, ad esempio, non è senza conseguenze – anche dal punto di vista dei tempi necessari per l'espletamento della procedura – quando si tratti dei "maxi-emendamenti" presentati dal Governo, ed ancor di più agli emendamenti relativi agli atti legislativi che compongono la manovra di bilancio.

In vero, la "bollinatura" – che è così chiamata anche perché viene apposto un tipico bollino blu sui fogli in cui è stampato il documento originale - rappresenta un passaggio talora delicatissimo per gli atti legislativi del Governo che comportano maggiori spese o minori entrate, così come per gli emendamenti proposti dal Governo che abbiano le medesime conseguenze finanziarie, e spesso accompagna conflitti politici di non poco momento. Ecco, allora, che in via di prassi talora gli emendamenti governativi sono sostituiti da emendamenti presentati dal relatore o dagli stessi parlamentari – in quest'ultimo caso, se la tempistica dei regolamenti ancora lo consenta -, talora proprio per evitare le strettoie del controllo della Ragioneria. Così facendo, però, potrebbe venire parzialmente meno la correttezza finanziaria del provvedimento legislativo e dovrebbe spettare alle Camere attivarsi mediante gli strumenti di controllo (o di sollecitazione nei confronti del Governo) a loro disposizione. Ma, come noto, sulla neutralità di tali strumenti di controllo fanno spesso premio le esigenze politiche di ben diverso segno.

Circa la Relazione "tecnico-normativa"<sup>23</sup>, al suo interno si prendono in considerazione gli "aspetti tecnico-normativi di diritto interno", il "contesto normativo comunitario e internazionale", e gli "elementi di qualità sistematica e redazionale e redazionale del testo". Si analizzano, poi, "il contesto e gli obiettivi dell'intervento di regolamentazione", le "procedure di consultazione precedenti l'intervento", la "valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)", le "opzioni alternative all'intervento regolatorio", la "giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle piccole e medie imprese", la "incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla

---

<sup>23</sup> Cfr. sul punto la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000.



competitività del Paese”, ed infine le “modalità attuative dell’intervento di regolazione. Tra l’altro, deve essere allegata un’ulteriore scheda ove è riassunta la giurisprudenza della Corte costituzionale sulla materia toccata dal provvedimento, ed è tratteggiato lo stato dell’iter di altri disegni di legge sempre collegati al provvedimento in questione. Circa la AIR, essa consiste nella valutazione dell’impatto della regolamentazione proposta sull’organizzazione delle pubbliche amministrazioni, sui cittadini e sulle imprese, e deve contenere, oltre all’indicazione dei contenuti del provvedimento e delle eventuali opzioni alternative, anche la valutazione dei costi e benefici derivanti dalle “misure regolatorie”.

In realtà, in buona parte dei casi lo sforzo compiuto delle amministrazioni ministeriali nell’adempimento di tali obblighi documentali di accompagnamento dei testi legislativi, risulta improduttivo di esiti coerenti ed efficaci. Infatti, non solo nel corso dell’istruttoria che si svolge in seno allo stesso Governo, ma soprattutto nel corso del procedimento parlamentare le risultanze di tali valutazioni risultano ben presto poste nel dimenticatoio, così come rapidamente superate dalle modifiche via via apportate al testo legislativo dall’uno e dall’altro ramo del Parlamento.

Tra l’altro, la relazione sull’analisi “tecnico-normativa” (ATN) e la “analisi dell’impatto della regolamentazione” (AIR), predisposte dall’amministrazione ministeriale competente, vengono inviate, insieme alla relazione “tecnica-finanziaria”, al DAGL che provvederà alle relative attività di verifiche ai fini dell’iscrizione del provvedimento all’ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri. Tale verifiche, tuttavia, acquistano rilevanza effettiva soltanto in ragione dei rapporti improntati alla reciproca volontà di collaborazione tra gli uffici della Presidenza e quelli dei Ministeri interessati, scontando cioè quell’assenza di effettiva sovraordinazione funzionale della Presidenza che a nostro avviso, almeno per questi aspetti, potrebbe essere utilmente introdotta nella disciplina vigente.

Come detto, spetta al Consiglio dei Ministri la deliberazione sul disegno di legge<sup>24</sup> e solo a seguito di tale deliberazione il testo è trasmesso al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento – al quale, di norma, è preposto il Ministro per i rapporti con il Parlamento -, Dipartimento che provvederà, a seguito di opportuna condivisione con la Presidenza del Consiglio ed i Ministeri interessati, a far pervenire l’atto ad una Assemblea parlamentare<sup>25</sup>. Spetterà sempre a tale Dipartimento, in necessario coordinamento con i ministeri direttamente interessati, seguire gli

---

<sup>24</sup> Cfr. art. 5, comma 1, lett. e), legge n. 400/1988, che segue quanto già previsto dall’art. 1 del r.d. 466/1901.

<sup>25</sup> Sul Dipartimento per i rapporti con il Parlamento cfr., tra gli altri, S. Aimi, *Il Governo in Parlamento: compiti e funzioni del Ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 1998, p. 3 ss., e L. Ciaurro-T.E. Frosini, *Profili costituzionali del Ministro per i rapporti con il Parlamento*, in *Rass.parl.*, 2000, p. 975 ss.





sviluppi della procedura parlamentare, anche con riferimento alle autorizzazioni con le quali la Presidenza del Consiglio consente la presentazione di eventuali emendamenti ovvero il determinarsi della procedura “in sede deliberante”. In particolare, va segnalato che, secondo quanto previsto dalle normative vigenti, spetterebbe al Ministro per i rapporti con il Parlamento l’autorizzazione degli emendamenti governativi, al fine di rendere unitaria e coordinata l’azione dei singoli ministeri in Parlamento. Ma nella prassi non è raro il caso di emendamenti presentati in Commissione direttamente dai Ministri o dai Sottosegretari di Stato, a nome ed in rappresentanza dell’intero Governo, così scavalcando la defatigante opera di mediazione che spetta al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento. Del resto, lo stesso svolgimento dei lavori parlamentari può rendere concretamente vana tale opera, allorché si vengano a determinare improvvise variazioni delle tempistiche già previste. Ed allora ne risulta che il contenuto dell’iniziativa legislativa del Governo risulta improvvisamente, per taluni aspetti anche sensibilmente, modificarsi in senso difforme dall’originale impianto del testo, derivandone talora problemi di compatibilità delle innovazioni – più o meno - improvvidamente apportate rispetto all’equilibrio che caratterizzava la proposta iniziale.

In definitiva, avendo l’iniziativa governativa assunto il rilievo centrale sopra richiamato, appare opportuno riflettere più in generale sull’efficacia e sulla consistenza delle procedure tecnico-giuridiche di accompagnamento sia “nel Governo” che “in Parlamento” degli atti legislativi di iniziativa governativa. Il migliore coordinamento e il pieno dispiegamento di tali attività in coerenza con il processo di formazione dell’atto di iniziativa legislativa prima, e della decisione parlamentare poi, appaiono pre-condizioni indispensabili di cui gli attori politici dovrebbero acquisire piena consapevolezza.