

ANALISI DELLE FONTI DI PRODUZIONE PRIMARIA DAL 1994 IN POI*

DI ROBERTO RUSSO**

(29 ottobre 2015)

SOMMARIO

1	INTRODUZIONE	2
2	CENNI INIZIALI E PREMESSE METODOLOGICHE	4
3	LA LEGGE.....	6
3.1	LEGGI DI RATIFICA/ADESIONE.....	9
3.2	LEGGI DI CONVERSIONE	10
3.3	LEGGI “NORMALI”	12
3.4	LEGGI RIGUARDANTI LA MANOVRA FINANZIARIA.....	13
3.5	QUADRO COMPLESSIVO	14
4	I DECRETI LEGGE.....	15
4.1	IL RAFFRONTO TRA DECRETI LEGGE CONVERTITI CON E SENZA MODIFICHE	17
4.2	LE “DUE TIPOLOGIE” DI DECRETI LEGGE	18
4.3	I DECRETI LEGGE DECADUTI.....	19
5	I DECRETI LEGISLATIVI	22
5.1	UN PRIMO CONFRONTO DIACRONICO: DECRETO LEGGE VS DECRETO LEGISLATIVO.....	22
6	LA PRODUZIONE NORMATIVA A CONFRONTO	25
6.1	CONCLUSIONI E ULTERIORI POSSIBILI APPROFONDIMENTI	30
7	BIBLIOGRAFIA	32

* Scritto sottoposto a referee.

1 Introduzione

“Crisi della legge”¹, “declino della legge”², “eclissi della legge”³, “crisi del Parlamento”⁴, “crisi della legislazione”⁵, il “disincanto della legge”⁶ e sintagmi analoghi⁷ abbondano in dottrina.

Una messe di critiche che muovono dai più disparati presupposti (vi è chi rileva come vi sia una crisi della sovranità dello Stato che “arretra” rispetto a un’autorità del mercato⁸, o che tutto dipenda da una società meno propensa a utilizzare gli strumenti di partecipazione democratica, quasi “distratta”⁹, ecc.).

Occorre da subito premettere che il sintagma “crisi della legge” può essere usato per descrivere fenomeni diversi (addirittura opposti tra loro) come l’inflazione legislativa¹⁰ (sovraabbondanza di atti normativi), la scarsa qualità intrinseca (leggi scritte male), l’aumento delle riserve di competenza¹¹ che erodono lo spazio alla legge “tradizionale”.

¹ Espressione usata in molti scritti sul tema, tra i tanti F. Modugno e D. Nocilla, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. Soc.*, 1989, p. 411 e ss.; R. Meneghelli, *Breve spunto di riflessione critica su un aspetto particolare dell'attuale crisi della legge*, in *Dir. Soc.* 1990, p. 217 e ss.; P. Caretti, *La “crisi” della legge parlamentare*, in *www.osservatoriosullefonti*, 1/2010; D. Nocilla, *Crisi della legge e tecnica legislativa*, in *Dir. Prat. Trib.* 1992, I, p. 327 e ss.; A. Lasso, *Crisi della legge e autorità del mercato*, in P. B. Helzel e A. J. Katolo (a cura di) *Autorità e crisi dei poteri*, Padova 2012; E. Di Cosimo, *E le Camere stanno a guardare. Sull'attività normativa del governo in una fase di “crisi della legge”*; F. Modugno, A. Celotto, M. Ruotolo, *Considerazioni sulla “crisi della legge”*, in F. Modugno, *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, III ed. Torino, p. 235 e ss.; S. Labriola, *Crisi della legge e principio di rappresentanza*, in *Dir. soc.*, 1983, 723 ss.; G. Ciaurro, *La crisi della legge*, in *Rass. parl.*, 1989, 153 ss.; V. Di Ciolo, *Crisi della legge e procedimento legislativo*, in *Formazione delle leggi e tecnica normativa*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1995, 23 ss.; F. Fontana, *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano 2001, 117 e ss.; A. Mastropaolo *Incertezze generate dalla crisi della funzione nomofilattica della Corte di Cassazione*, in M. Dogliani (a cura di) *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino 2012 p. 129; E. Rossi e F. Pacini, *Lo stato della legge in Italia: alcuni dati per riflettere* in AA. VV. *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Torino 2010, pag. 124.

² V. C. Meoli, *Il declino della legge statale*, in *Il Libro dell'anno del Diritto 2013*, Roma, 2013, p. 305-308; P. Ferrua, *Il controllo della Cassazione sulla Motivazione*, in L. De Cataldo Neuburger (A cura di) «L'operazione decisoria» da emanazione divina alla prova scientifica, Padova 2014, p. 111; R. Guastini, *Le fonti del diritto: fondamenti teorici*, p. 101 in *Trattato di Diritto Civile e Commerciale*, Milano 2010.

³ Espressione meno usata ma comunque presente v. M. Ainis, *L'eclissi della legge*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, I, Napoli, 2004, p. 25 e ss.

⁴ V. C. Deodato, *Il Parlamento al tempo della crisi Le prospettive di un nuovo bicameralismo*, pag. 6 che stigmatizza “il progressivo (ma, sembra, inesorabile) spostamento del ruolo propositivo, ma anche decisorio, dal Parlamento al Governo, con un mutamento dei rapporti di forza (istituzionale, ma anche politica) che vede il primo assumere una funzione sempre più notarile di decisioni assunte dall'Esecutivo”.

⁵ F. Spantiati, *Guardare con speranza la crisi della legislazione*, in *Pol. dir.*, 1995, 655 ss.

⁶ V. C. De Angelis, *Il disincanto della legge: tra esigenze regionalistiche e accentramento governativo*, in AA.VV. *Materiali per una cultura della legalità*, Torino 2014, pag. 215.

⁷ Tra gli altri, “Crisi della legislazione” (G. Mignone -a cura di-, *La crisi della legislazione: studiosi e politici a confronto*, Padova 1997);

⁸ V. C. De Fiore, *Ripensare lo Stato: tra populismo e globalizzazione – la crisi della legge. Trasformazione dello Stato nazione e produzione normativa*, in *Dem. Dir.*, 2001, p. 88 e ss.

⁹ V. F. Viola, *La crisi della legalità democratica*, in *Segno*, 1993, nn. 142-143, p. 42 e ss.

¹⁰ V. R. Cifarelli, *Brevi riflessioni in tema di qualità della normazione e investimenti*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, fasc. 1/2015.

¹¹ V. G. Parodi, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, in *Trattato di diritto Civile e Commerciale*, pag. 89.

Per il profilo che qui interessa il sintagma “crisi della legge”, assume il significato di “arretramento” della produzione normativa proveniente dal Parlamento a favore di quella governativa.

Il termine “crisi” (e le altre varianti sopra enumerate) 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).

Nell’analisi che segue, si tenta di approcciare al problema da un angolo prospettico diverso, per così dire “numerico e distaccato”, rinunciando alla tentazione di chiedersi da subito “come dovrebbe essere”, ma analizzando i dati e gli elementi quantitativi di quel che è stato, scandagliandone le eventuali ricorrenze.

Il pensiero sottostante parte dalla considerazione che, in presenza di eventi quantitativi (gli atti normativi) creati a seguito di variabili disparate (contesti sociali, politici, congiunturali, internazionali, ecc.), ci si dovrebbe aspettare valori casuali e assenza di “simmetrie”.

Qualora invece si riscontri la presenza di simmetrie causali e non casuali, si potrà ragionare, questa volta su basi oggettive, alla ricerca dei meccanismi che le hanno generate.

A ben vedere, anche i processi logico giuridici che hanno determinato le ripetute “svolte” della giurisprudenza costituzionale nei confronti dell’uso dei decreti legge (a partire dalla famosa sentenza 360/96) in fondo seguivano questa linea di approccio: un singolo evento normativo da solo può risultare perfettamente coerente con l’impianto costituzionale, un insieme di eventi normativi ripetuti può costituire il sintomo oggettivo che questa coerenza sia stata con il tempo smarrita.

Una volta scelta la strategia di analisi nel senso sopra indicato, rimaneva il problema del raggio temporale: quale periodo analizzare?

Indubbiamente con la c.d. “seconda repubblica” si è consumata una mutazione istituzionale a Costituzione invariata che (a prescindere di come la si voglia giudicare) ha cambiato il quadro di riferimento in modo così pervasivo da aver sicuramente determinato una linea di discontinuità, anche sotto il profilo della produzione normativa e tali circostanze suggeriscono di circoscrivere il periodo di analisi agli ultimi vent’anni di produzione normativa.

L’analisi che segue non ha l’ambizione di trovare risposte definitive, al contrario, l’esito atteso è quello di avere basi oggettive sulle quali formulare nuove e più penetranti domande.

2 Cenni iniziali e premesse metodologiche

La sensazione che si avverte esaminando la recente produzione normativa è che la perentoria affermazione contenuta nell'art. 70 della Costituzione (*"La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere"*) non rappresenti (*rectius*, non rappresenti più) la realtà.

I riferimenti oggettivi di questa "sensazione" (che va ben al di là della c.d. "crisi della legge come atto normativo"¹²) sono costituiti dalla percezione di elementi "quantitativi" (il numero di atti normativi) dai quali a prima vista potrebbe non essere lecito trarre delle conclusioni qualitative del fenomeno, in considerazione del fatto che il "valore" di una produzione normativa risiede più nella qualità della medesima.

Certo, è indubbio che nel 1949 siano state introdotte nell'ordinamento 437 leggi (di cui una sola di delega) e tre decreti legge, mentre nel 2014 i numeri risultino assai diversi (71 leggi, 27 decreti legge e 44 decreti legislativi), ma un semplice dato numerico può fornire un indizio e non una prova; ciononostante, non vi sono altri elementi oggettivi suscettibili di analisi (magari integrati, laddove possibile, con le dinamiche politico-parlamentari).

Inoltre, se da un lato il "valore" di una produzione normativa, come detto, non è dato dalla "quantità" degli atti prodotti, ma dalla qualità intrinseca, dall'altro il risultato finale di una produzione è indubbiamente costituito dagli atti posti in essere; in estrema sintesi: se da un lato il dato numerico è insufficiente, dall'altro è l'unico elemento oggettivo a disposizione.

In questo quadro diventa opportuno approfondire il dato numerico al fine di ricavare da esso quanti più elementi significativi possibili: ad esempio, volendo indagare "quanto Parlamento c'è" nella produzione normativa del Paese e quindi per valutare se il timone della funzione legislativa è (ancora) nelle mani delle Camere, potrebbe essere inconferente porre sullo stesso piano tutte le leggi a prescindere se esse siano di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di conversione, di delega o semplicemente "leggi".

Alcune "categorie di leggi" si caratterizzano per non essere espressione autonoma e indipendente del libero apprezzamento del legislatore, ma per essere espressione di una sorta di controllo parlamentare o comunque una particolare "fase ulteriore" di un ideale procedimento che non trova la sua genesi nel Parlamento.

In tal senso non solo le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, ma anche le leggi di conversione e di sanatoria dei decreti legge, le leggi ex art. 7 e 8 Cost e le leggi comunitarie (e categorie a esse assimilabili), non costituiscono l'espressione di quella libera, autonoma e originaria funzione normativa.

¹² V. F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Padova 2009, 13 *"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 disuguaglianze 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-provvvedimento."*

Analogo discorso può essere effettuato per le leggi di delega che, pur se geneticamente originanti dal Parlamento, proprio per il tenore delegante, rappresentano un'evidente "rinuncia" del Parlamento (per i più vari e legittimi motivi, ma pur sempre di rinuncia si tratta¹³) a provvedere direttamente.

Anche le leggi connesse alla manovra finanziaria, pur se caratterizzate, a seconda delle tipologie, da un diverso margine d'intervento parlamentare, per il solo fatto di essere "dovute", non costituiscono valido esempio della volontà normativa delle Camere.

Conclusivamente, qualora si voglia misurare quanto il Parlamento ha utilizzato il suo libero apprezzamento per la produzione della normativa di rango primario, non si possono considerare anche le leggi non pienamente "libere"; nel prosieguo dell'analisi questo insieme di leggi verrà qualificato dall'aggettivo (semplicitico e riduttivo ma che rende l'idea) "normale".

Altro elemento quantitativo che si è tenuto in considerazione è il numero degli articoli complessivamente prodotti e gli interventi da essi subiti con il tempo (siano essi conseguenti a modifiche, abrogazioni e dichiarazioni d'incostituzionalità).

Senza ripetere i ragionamenti sopra espressi, anche questo dato quantitativo, pur con tutti i limiti del caso, rappresenta il "volume" della produzione e può fornire utili elementi d'indagine.

Non si sono invece considerati gli articoli non presenti nell'atto originario ma introdotti successivamente, ciò perché l'analisi mira a valutare la produzione normativa originariamente collegata all'atto e non agli sviluppi successivi che, a ben vedere, non sono connessi all'atto medesimo ma all'intervento di un diverso e successivo atto.

La ricognizione di questa mole di dati riferiti al periodo della c.d. "seconda repubblica" (1994-2014) ha permesso di avere una base dalla quale rilevare dei trend e ricorrenze che consentono di giungere a valutazioni oggettive circa la partecipazione del Parlamento alla produzione normativa e la sua evoluzione negli anni.

Sperando venga perdonata la semplificazione: non diversamente dal medico che da una serie di dati quantitativi ricava l'esistenza di una condizione fisica e il suo sviluppo (sia essa patologica o meno, cronica o meno, ingravescente o meno), così questi dati possono fornire gli elementi necessari a produrre una valutazione complessiva non più basata su mere sensazioni.

¹³ V. F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, op. cit., pag. 19 "Ma, anche sul terreno della potestà legislativa delegata, l'erosione a vantaggio dell'esecutivo dei poteri legislativi del Parlamento appare evidente".

3 La legge

Nel periodo considerato (1994-2014) si rilevano 2567 leggi la cui distribuzione lungo l'arco dei 20 anni non appare uniforme; riportando i dati su di un grafico difatti si nota una costante e progressiva contrazione del numero di leggi.

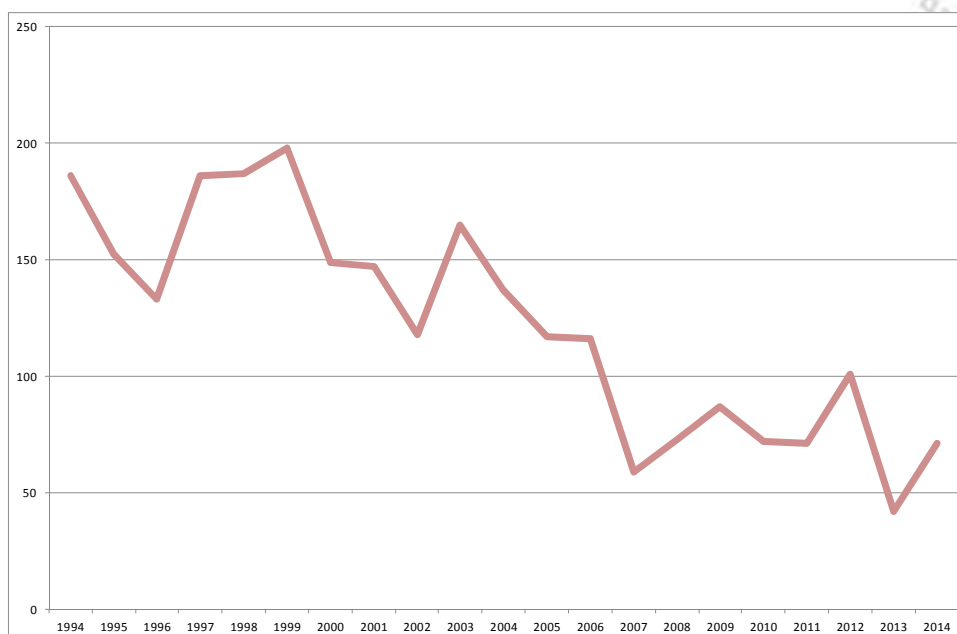


Fig. 1

Dall'osservazione dei dati si possono individuare tre periodi distinti:

- dal 1994 al 1999 in media vi sono 174 leggi per anno,
- dal 2000 al 2006 in media vi sono 135 leggi per anno,
- dal 2007 al 2014 il numero medio di leggi scende a 72 leggi per anno.

In realtà, come accennato nel primo paragrafo, volendo analizzare la funzione originaria e autonoma del Parlamento non si possono però considerare tutte le leggi prodotte, stante il fatto che vi sono alcune categorie di leggi che, pur formalmente tali, non rappresentano una piena espressione della volizione normativa delle Camere.

Le leggi di ratifica o di adesione ad esempio costituiscono una sorta di produzione vincolata dell'atto legislativo, tanto vincolata che qualche voce in dottrina tentò di qualificarle come leggi meramente formali¹⁴.

¹⁴ V. L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, pagg. 193-194, "Anche nel vigente diritto costituzionale, infatti, si può riscontrare più volte il concorso di tre singolari varianti di ordine procedurale [...]: primo, che l'iniziativa degli atti in questione promana dall'esterno delle Camere re, dando luogo alla presentazione di disegni caratterizzati nei loro contenuti e nei loro effetti; secondo, che di questi contenuti le Camere non possono disporre (o ne dispongono solo nel senso di introdurre specifiche e limitatissime modifiche, tali da non poter incidere sull'originaria logica degli atti da esse approvati); terzo, che ogni emendamento vero e proprio, oltre a essere per sé inammissibile, comporta - di massima - la totale invalidità della legge [...] «Modificare la ratifica» [...] sarebbe assurdo: ogni volontà incompatibile con il testo integrale del trattato, sottoscritto dalle parti, implicherebbe in effetti il rifiuto dell'accordo originario e la proposta di un nuovo trattato".

Stessa cosa dicasi per le leggi di conversione dei decreti legge che, pur godendo di una certa libertà nella gestione del contenuto normativo (libertà che, a seguito di un'opera "demolitiva e ricostruttiva" svolta dalla Corte Costituzionale, è andata nel tempo restringendosi) resta pur sempre una volizione normativa "innescata" dal Governo¹⁵.

Discorso analogo, ma di segno parzialmente inverso, per le leggi di delega: in questo caso è il Parlamento che "innesca" la produzione normativa del Governo e che quindi sembra il vero protagonista delle scelte normative effettuate; in realtà l'effettiva produzione normativa è solo parzialmente nelle mani delle Camere che, appunto, ne delega la produzione al Governo.

Ma non basta; volendo individuare le volizioni normative "piene" (nel senso di assolute e libere nell'individuazione dell'oggetto da normare e dei relativi contenuti) occorre non considerare le seguenti tipologie:

- leggi in materia di bilancio o comunque connesse alla manovra finanziaria,
- leggi in materia comunitaria (legge comunitaria, legge europea, legge di delegazione europea),
- leggi regolanti i rapporti tra Stato e confessioni religiose,
- leggi in materia territoriale (istituzione di province, distacco di comuni, ecc.),
- leggi di indulto.

Insomma, cercando di individuare quegli atti normativi parlamentari costituenti espressione della piena funzione legislativa (intesa come individuazione delle esigenze della collettività, valutazione e soddisfacimento delle medesime), il numero di atti normativi scende, e di molto: queste leggi (semplicisticamente definite come) "normali", sono appena 797: il 31% del totale.

Tipologia	N°	%
Legge di ratifica-adesione	869	33,9%
Legge normale	797	31,0%
Legge di conversione	705	27,5%
Legge di bilancio-finanziaria-ecc	84	3,3%
Legge delega	48	1,9%
Legge inerente le commissioni parlamentari	20	0,8%
Legge comunitaria e simili	19	0,7%
Legge per rapporti Stato confessioni	11	0,4%
Legge di sanatoria degli effetti del DL	7	0,3%
Legge in materia territoriale	6	0,2%
Legge di indulto	1	0,0%
Totale complessivo	2567	

Fig. 2

¹⁵ V. S. M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Torino 2007, 300, "È oggi diffusamente riconosciuto o comunque accettato, sia dalla dottrina sia dalla giurisprudenza, che l'art. 77 attribuisce al Governo la specifica competenza a adottare atti con forza di legge d'immediata, anche se provvisoria, vigenza".

In media ogni 10 leggi, quasi 7 sono costituite da leggi dove il Parlamento, pur autore materiale dell'atto, non risulta essere il *dominus* assoluto ma esercita la propria funzione in maniera per così dire "derivata".

Nel 2013 si è realizzato il "minimo storico" della produzione normativa da "legge formale", con appena 42 atti normativi di cui:

- 11 leggi di autorizzazione alla ratifica e una di adesione,
- 18 leggi di conversione,
- 4 leggi inerenti la manovra finanziaria,
- 1 legge europea,
- 1 legge di delegazione europea,
- 1 legge di istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta,
- ... e solo 5 leggi che si sono definite "normali".

In tutto il 2013 le Camere, escludendo le attività connesse alla conversione di decreti legge, alla sfera dei rapporti internazionali (trattati, unione europea) e alla manovra finanziaria, si sono (pre)occupate solo di dettare:

- una disciplina per le professioni non legalizzate (legge n. 4, atto costituito da 11 articoli),
- una disciplina transitoria per il conseguimento della qualifica professionale di restauratore di beni culturali (legge n. 7, costituita da 2 articoli),
- una legge contenente disposizioni in materia di utilizzo dei termini «cuoio», «pelle» e «pelliccia» e di quelli da essi derivanti o loro sinonimi (legge n. 8, costituita da 5 articoli), legge poi abrogata ("a tempo di record", dopo appena 21 mesi) dalla legge 161/14,
- una legge contenente disposizioni in materia degli oli di oliva (legge n. 9, costituita da 17 articoli),
- una legge contenente disposizioni in materia di sviluppo degli spazi verdi urbani (legge n. 10, costituita da 8 articoli).

Il fatto che in un anno il nostro legislatore abbia prodotto appena 43 articoli di legge come frutto della propria libera e discrezionale determinazione, stupisce ma non quanto la circostanza che tutte e cinque le leggi "normali" siano state promulgate nello stesso mese (gennaio 2013): dal mese di febbraio 2013 al mese di dicembre del medesimo anno non vi è stato alcun ulteriore atto legislativo "pieno".

Occorre aspettare fino al 22 febbraio 2014 per imbattersi in una nuova legge (la n. 56 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

Se il 2013 mostra il minor numero di leggi, il minimo storico delle leggi "normali" si ha nell'anno 2008, dove si contano più leggi (73) ma diversamente distribuite e in particolare:

- 36 leggi di autorizzazione alla ratifica e una di adesione (più del triplo di quelle promulgate nel 2013),
- 27 leggi di conversione (una di meno di quelle promulgate nel 2013),
- 4 leggi inerenti la manovra finanziaria,
- 1 legge comunitaria,
- 1 legge di istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta,
- ... e solo 4 leggi "normali".

Le aree di produzione normativa “spontanea” del legislatore del 2008 sono quindi state:

- disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato (legge n. 124, costituito da un solo articolo, legge poi dichiarata incostituzionale),
- l'introduzione dell'uso dell'elaboratore elettronico (personal computer) nello svolgimento della prova scritta dell'esame di idoneità professionale per l'accesso alla professione di giornalista (legge n. 16, anch'essa costituita da un solo articolo),
- concessione di un contributo finanziario alla Delegazione generale palestinese per il funzionamento della sede in Italia (legge n. 14, costituita da 3 articoli),
- disposizioni concernenti la Società italiana degli autori ed editori (legge n. 2, costituita da due soli articoli).

Le due “annate” non si assomigliano solo per l'esigua produzione normativa (nel 2008 vennero prodotti “in autonomia” appena 7 articoli di legge) ma anche per il fatto che questa produzione si è manifestata (con la sola eccezione della legge 124/08)¹⁶, in ambedue i casi, nel solo mese di gennaio (anche se questa similitudine appare del tutto casuale).

3.1 LEGGI DI RATIFICA/ADESIONE

Tornando a considerare l'intera produzione del ventennio considerato, sotto il mero profilo quantitativo, l'insieme maggiormente ricorrente è dato dalle leggi di ratifica/adesione che rappresentano oltre un terzo degli atti normativi prodotti (ben 869 atti).

Le leggi di ratifica/adesione sono caratterizzate da una presenza “standard” di articoli e di contenuti:

- nel 46% di casi (399 leggi) l'atto risulta costituito da tre articoli:
 - o il primo articolo contiene l'autorizzazione rivolta al Presidente della Repubblica a ratificare l'accordo (o aderirvi),
 - o il secondo articolo contiene l'ordine di esecuzione a decorrere dall'entrata in vigore del medesimo,
 - o il terzo contiene l'indicazione dell'entrata in vigore della legge stessa,
 - o segue in allegato il testo del trattato;
- nel 48% di casi (416 leggi) l'atto risulta costituito da 4 articoli: la struttura è identica all'insieme precedente, l'unica differenza è che il terzo articolo contiene le disposizioni per far fronte agli oneri economici derivanti;
- nel 2% di casi (20 leggi) l'atto risulta costituito da 5 articoli: anche in questo caso, oltre alle tre parti “tradizionali”, vi sono altre previsioni normative (deleghe legislative o altre indicazioni);
- nel restante 4% dei casi si hanno numeri variabili di articoli.

¹⁶ Le legge 124/08, meglio nota con il nome “lodo Alfano” è nata in un contesto politico assai particolare e sulla base di esigenze, anche extraparlamentari, che di fatto hanno determinato un iter legislativo assai rapido: meno di 30 giorni dall'iniziativa legislativa governativa alla promulgazione da parte del Presidente della Repubblica.

Altra caratteristica tipica di questi atti è la “stabilità” nel tempo (il 98,4% non ha subito nel tempo alcuna intervento normativo successivo, solo 14 leggi su 869 sono state interessate da modifiche) e la “tenuta” costituzionale (si conta una sola sentenza di accoglimento¹⁷).

3.2 LEGGI DI CONVERSIONE

Nell'ideale classifica delle “categorie legislative”, le leggi di conversione dei decreti legge si collocano al terzo posto con n. 704 atti (il 27% del totale).

Come le leggi di ratifica/adesione, anche le leggi di conversione sono caratterizzate da un ridotto numero di articoli (oltre il 98% delle leggi di conversione è costituito da un solo articolo, e non poteva essere diversamente stante la sua funzione) e di modifiche (quasi il 90% delle leggi di conversione non ha subito alcuna modifica), anche se si contano 30 abrogazioni integrali (sorte che non è toccata a nessuna legge di autorizzazione alla ratifica/adesione), e due dichiarazioni d'incostituzionalità¹⁸.

Pur se a seguito di “innesco” generato dalla legislazione d'urgenza posta in essere dal Governo, il ruolo delle Camere è stato totalmente “passivo” solo nel 14% dei casi (la conversione è stata effettuata senza operare alcuna modifica), nel restante 86% dei casi in sede di conversione il Parlamento ha apportato modifiche al decreto legge che andava a convertire; inoltre nel 25% dei casi nella legge di conversione è stata inserita anche una clausola di salvezza degli atti di un precedente e diverso decreto legge connesso con quello oggetto di conversione.

Leggi di conversione dal 1994 al 2014		
Con/senza modifiche	Con/senza salvezza	N°
con modifiche	salvi gli effetti	155
	senza clausola di salvezza	451
senza modifiche	salvi gli effetti	24
	senza clausola di salvezza	74
Totali		704

Fig. 3

¹⁷ Il riferimento è all'art. 3 della legge 5/2013 che è stato dichiarato incostituzionale dalla sentenza 238/14 (in G.U. 29/10/14)

¹⁸ La legge di conversione 46/95 ha subito una declaratoria di incostituzionalità ad opera della sentenza 520/95 mentre la legge di conversione 186/04 ha subito una declaratoria di incostituzionalità ad opera della sentenza 378/05. Il secondo caso appare particolarmente interessante in quanto il vizio non originava da norme introdotte nell'ordinamento dalla legge di conversione ma dall'attività di “salvataggio” operata. In sintesi: il decreto legge 136/04 disponeva all'art. 6 una determinata disciplina (in particolare introduceva un comma ad un precedente atto normativo). In sede di conversione la legge 186/04 da un lato modificava con effetto *ex nunc* l'art. 6 del decreto legge 136/04, dall'altro ne salvava gli effetti prodotti dal contenuto normativo della stesura originaria. In pratica l'art. 6 risultava caratterizzato da due diversi contenuti: uno originariamente disposto dal decreto legge che rimaneva vigente nell'ordinamento sino all'entrata in vigore della legge di conversione, e uno introdotto dalla legge di conversione stessa. Ambedue le versioni però risultavano costituzionalmente viziati e pertanto la Corte ha dovuto sanzionare sia la norma per come risulta a seguito della conversione (sanzionando l'art. 6 del decreto legge convertito) sia la norma preesistente che è stata “salvata” e quindi convalidata per il periodo tra emanazione del decreto legge e la sua conversione, dalla legge di conversione stessa.

Il numero assoluto però non rappresenta adeguatamente le dinamiche in quanto fortemente influenzate e distorto dalle note vicende connesse con il fenomeno della “reitera” del decreto legge; si avrà modo di ritornare sul fenomeno più avanti, ai fini dell'aspetto qui in esame però si deve rilevare come gran parte dei 179 casi di leggi di conversione contenenti clausole di salvezza risultino sostanzialmente connesse a fenomeni di reitera¹⁹.

Tra le leggi di conversione censite, alcune hanno attirato l'attenzione per aspetti peculiari presenti nell'atto o nelle sue vicende successive.

Ad esempio la legge di conversione n.172/1995 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 1995, n. 79, recante modifiche alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature) è stata abrogata due volte:

- una prima volta dall'art. 63 del decreto legislativo 152/99,
- una seconda volta dalla lettera z dell'art. 175 del decreto legislativo 152/06.

La seconda abrogazione, se esaminata alla luce dei noti meccanismi con cui opera il fenomeno abrogativo (che incide sull'efficacia e non sulla validità delle norme giuridiche abrogate e che comunque non tocca l'efficacia per il periodo anteriore all'abrogazione) stupisce, in quanto verosimilmente non può trattarsi di una semplice “svista” del legislatore.

Il decreto legislativo 152/99 (cioè l'atto normativo che ha abrogato la legge di conversione 172/95 a far tempo dalla sua entrata in vigore) è stato a sua volta abrogato dalla lettera *bb* dell'art. 175 del decreto legislativo 152/06 (cioè il medesimo atto normativo che ha abrogato, per una seconda volta, la legge di conversione 172/95); più semplicemente: il decreto legislativo 152/06 abroga contestualmente sia la legge 172/95 che il decreto legislativo 152/99 (che a sua volta aveva abrogato la legge 172/95).

Il legislatore delegato del 2006 verosimilmente non poteva non sapere che l'atto normativo che andava ad abrogare con la lettera z dell'art. 175 era già stato abrogato dal decreto legislativo 152/99, in quanto quest'ultima disposizione era stata oggetto di analisi e di vaglio da parte del medesimo, tanto da costituire oggetto di abrogazione espressa.

Se da un lato, quindi, la doppia abrogazione appare un fatto potenzialmente intenzionale, dall'altro appare difficile pensare che il legislatore delegato non fosse edotto dell'inutilità della seconda abrogazione stante l'effetto prodotto dalla prima (abrogando un norma abrogante non vi è alcuna reviviscenza della norma abrogata da quest'ultima).

Ambedue le ipotesi (il legislatore non aveva avuto contezza della precedente abrogazione ovvero non “si è fidato” dei meccanismi dell'abrogazione) appaiono inverosimili... ma tant'è.

¹⁹ Senza avere la possibilità di approfondire troppo questioni che condurrebbero l'analisi fuori dal perimetro d'indagine, basti rilevare come 140 leggi di conversione con clausola di salvezza su 179 si concentrano negli anni dal 1994 al 1996, cioè nel periodo prima rispetto alla sentenza della Corte costituzionale che di fatto arginò il fenomeno della reitera del decreto legge.

Passando ad altro aspetto da rilevare, alcune leggi di conversione (11 per la precisione) contengono anche deleghe legislative conferendo a questi atti la doppia veste di legge di conversione e di legge di delega²⁰.

Interessante notare come il fenomeno delle conversioni contenente anche deleghe legislative non sia frequente (si è manifestato in tutto 18 volte dal 1948 a oggi, il primo caso fu nel 1952 con la legge n. 2385)²¹, ciononostante nell'arco degli ultimi vent'anni si sono avuti più casi di commistione tra atto di conversione e atto di delega (11 volte, il 50% in più) rispetto ai 46 anni precedenti (solo 7 volte).

3.3 LEGGI "NORMALI"

Passando alle leggi che, ai meri fini di questa analisi, si sono definite come "normali", queste, forti di 784 ricorrenze, si collocano al secondo posto per consistenza numerica nell'ideale classifica interna della "macrocategoria" delle leggi e si caratterizzano:

- per avere il maggior numero di articoli (6.481 articoli, una media di 8-9 articoli per ciascuna legge anche se tale valore medio è puramente matematico e non rappresentativo²²),
- per aver subito il maggior numero di modifiche (1.574, poco più di due modifiche a legge, ma anche in questo caso vale la nota circa la scarsa rappresentatività del valore medio²³),
- per avere il maggior numero (sia assoluto che percentuale) di abrogazioni totali (60) rispetto alle altre "categorie di leggi",
- per avere un significativo numero (il maggiore rispetto alle categorie sin qui esaminate) di incostituzionalità (53).

Circostanza che si è rilevata solo in questo insieme (e che riguarda anche le leggi inerenti la manovra finanziaria) è la presenza di atti costituiti da articoli strutturati in centinaia di commi²⁴.

Tra le "curiosità" che hanno interessato leggi rientranti in questa categoria, vi è la legge 240/10 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale

²⁰ Si tratta delle leggi 121/94, 203/95, 290/03, 186/04, 265/04, 80/05, 168/05, 228/06, 233/06, 17/07, 89/14

²¹ Le altre sei sono state le leggi 1142/66, 5/75, 202/91, 172/92 e 75/93 e la 472/87 che ha la particolarità (unica nel panorama legislativo) di modificare il decreto legge che andava a convertire inserendo una delega con il risultato inedito di avere un decreto legge (il decreto legge 387/87) contenente all'art. 11 ter una delega.

²² Il valore medio non rappresenta l'insieme in analisi in quanto caratterizzato da forti discontinuità; il valore maggiormente ricorrente sono le leggi mono-articolo (149 casi) seguite da vicino dalle leggi costituite da due soli articoli (130 casi) e dalle leggi con tre articoli (100 casi), seguono le leggi con 4, 5 o 6 articoli che quotano una cinquantina di ricorrenze ciascuno. Il 65% dei casi è quindi costituito da leggi con pochi articoli (da 1 a 6 articoli) gli altri 273 casi è costituito da insiemi di poche unità che vanno dai 7 articoli a oltre 70, con un'unica legge che raggiunge gli 83 articoli (legge 448/98) e con il record della legge 342/00 (Misure in materia fiscale) che raggiunge i 102 articoli.

²³ Anche in questo caso vi sono forti discontinuità; ben 434 leggi (il 54,4% del totale) non hanno subito alcuna modifica e 156 (il 19,5% del totale) ne hanno subita solo una, il record è detenuto dalla legge 662/96 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) che vanta ben 79 modifiche (di cui 3 sentenze di legittimità costituzionale) pur se costituita solo da 3 articoli (ciascuno però di centinaia di commi)

²⁴ Ad esempio, oltre la già citata 662/96, la legge 56/2014 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), la legge 92/2012 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), la legge 190/2012 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione)

accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario) che, pubblicata il 30 dicembre 2010, ha subito la sua prima modifica ad opera del D.L. 225/10 il 29 dicembre 2010 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e d'interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie)... cioè il giorno prima!²⁵

3.4 LEGGI RIGUARDANTI LA MANOVRA FINANZIARIA

Fuori dal podio, e assai distante dalle quantità delle prime tre macrocategorie, si collocano le leggi strettamente legate alla manovra finanziaria (legge di bilancio, leggi finanziaria, rendiconto, legge di stabilità, legge di assestamento) con 84 leggi.

Questa “macro categoria” si caratterizza per subire il più alto numero di modifiche (una media di 7,6 modifiche per atto), nonché la peggior tenuta costituzionale, mostrando il valore assoluto e percentuale più ampio (56 incostituzionalità).

Sul fronte delle incostituzionalità è interessante notare come le stesse abbiano riguardato esclusivamente la legge finanziaria (ben 10 leggi finanziarie, sulle 17 rilevate nel periodo, hanno subito almeno una declaratoria d'incostituzionalità) e la legge di stabilità (1 su tre).

Gli aspetti contenutistici e di tenuta nel tempo di questo tipo di atto non sono state costanti:

- le leggi finanziarie degli anni dal 1994 al 1998 compresi (tutto l'arco temporale sotto la presidenza Scalfaro) si caratterizzavano per un ridotto numero di articoli²⁶, una certa stabilità nel tempo (le modifiche e abrogazioni sono state poche se non nessuna) e un'ottima “tenuta” costituzionale (nessuna sentenza d'incostituzionalità);
- dalla legge finanziaria del 2000 fino a quella del 2003 (i primi quattro anni del settennato del Presidente Ciampi)
 - o il numero degli articoli salì vertiginosamente,²⁷ diventando fertile “terreno” per modifiche ed abrogazioni²⁸,
 - o la tenuta costituzionale calò in maniera altrettanto vistosa tanto che tre leggi finanziarie su quattro vennero colpite da una sentenza costituzionale (il record appartiene alla legge 388/00 -legge finanziaria per il 2001- che ha subito ben 7 dichiarazioni di incostituzionalità²⁹;
- dalla legge finanziaria per il 2004 a quella per il 2010 (e con la sola eccezione della legge finanziaria per il 2009)³⁰:

²⁵ In realtà il fenomeno temporale è meno misterioso di quello che sembra: la modifica è stata inserita in sede di conversione e quindi successivamente all'atto da modificare.

²⁶ La legge finanziaria per il 1995 contava 9 articoli, quella per il 1996 e per il 1997 sei articoli, che scendono a 5 per le leggi finanziarie del 1998 e del 1999

²⁷ La legge finanziaria del 2000 constava di 71 articoli, 158 quella del 2001, 79 quella del 2002 e 95 quella del 2003.

²⁸ Si contano 30 modifiche a carico della legge finanziaria per l'anno 2000, 79 a carico di quella per l'anno 2001, 45 per la legge finanziaria per l'anno 2002 e 72 modifiche effettuate a carico della legge finanziaria del 2003.

²⁹ Le sentenze nn. 58/06, 306/08, 11/09, 187/10, 329/10, 40/13, 22/15

³⁰ La legge 203/08 (legge finanziaria per il 2009) la prima legge finanziaria del Governo Berlusconi IV, era costituita da solo 4 articoli che hanno subito 5 modifiche e nessuna sentenza d'incostituzionalità.

- o il numero degli articoli crolla vertiginosamente senza una reale “contrazione” del “volume” della produzione normativa, semplicemente fanno la loro comparsa i mega-articoli (articoli composti da centinaia di commi con il record detenuto dalla legge 296/06 -legge finanziaria per il 2007- costituita da un unico articolo di 1364 commi);
- o tutte subiscono almeno una sentenza di incostituzionalità (con il record registrato dalla legge 350/03 -legge finanziaria per il 2004- che ha subito ben 15 declaratorie di incostituzionalità)³¹.

3.5 QUADRO COMPLESSIVO

Di seguito un quadro di sintesi della fonte “legge formale”:

Macrocategoria	N° Atti	N° Articoli	N° modifiche	N° abrogazioni	N° incost.
Legge di ratifica-adesione	869	3311	22	0	1
Legge normale	784	6481	1575	60	53
Legge di conversione	703	728	84	30	2
Legge di bilancio-finanziaria-ecc	85	1369	739	2	59
Legge delega	62	653	168	1	5
Legge inerente le commissioni parlamentari	20	125	12	2	0
Legge comunitaria e simili	19	570	42	0	2
Legge per rapporti Stato confessioni	11	184	1	0	0
Legge di sanatoria degli effetti del DL	7	12	4	1	0
Legge in materia territoriale	6	29	6	0	0
Legge di indulto	1	1	0	0	0
Totale complessivo	2567	13463	2653	96	122

Con riferimento alle leggi di delega, il loro numero appare relativamente esiguo (62) soprattutto se confrontate al numero di decreti legislativi emanati nel periodo (1257).

Ciò è dovuto al fatto che spesso un atto normativo appartenente a una diversa “categoria” contiene anche una delega³², altre volte la legge di delega si “nasconde” nelle pieghe di un atto normativo da un contenuto più ampio (e pertanto dall'intestazione dell'atto non si evince il suo tenore anche delegante³³).

In disparte di quest'ultimo aspetto, sembra che, di fatto, si sia realizzata quella “crisi della legge” che a sua volta mette in crisi la stessa primazia (non di gerarchia delle fonti ma sostanziale) della legge³⁴ che riduce il suo spazio operativo a favore degli altri atti con forza di legge.

³¹ Le sentenze nn. 308/04, 390/04, 423/05, 424/05, 425/05, 77/05, 107/05, 160/05, 219/05, 222/05, 231/05, 242/05, 449/05, 213/06, 28/07

³² Ad esempio le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali nn. 747/94, 169/96, 110/98, 102/99, 300/00, 145/01, 201/09 e 85/09 oltre al contenuto tipico (l'autorizzazione alla ratifica o all'adesione), contengono in un articolo, una legge di delega; stessa cosa dicasi per numerose leggi di conversione tra le quali le leggi nn. 121/94, 290/03, 186/04, 17/07, 148/11, 213/12, 14/12, 89/14.

³³ Numerose sono le leggi che, pur non riportando nel titolo alcun sintagma riconducibile alla delega legislativa, mostrano anche un contenuto delegante; tra le tante: leggi nn. 335/95, 454/97, 265/99, 383/01, 273/02, 38/03, 99/09, 92/12, 56/14.

³⁴ V. F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, op. cit., 16, “Proprio questa crisi mette in discussione, insieme con la capacità rappresentativa delle istituzioni, la natura stessa delle leggi del Parlamento come espressione della volontà popolare, che ne giustifica il carattere primario”.

4 I decreti legge

Passando agli atti normativi d'urgenza, nel periodo in esame si rilevano 1.585 decreti legge che però (con dinamiche diverse rispetto a quelle esaminate per la fonte "legge") anch'essi non sono distribuiti uniformemente: in particolare, nei primi tre anni del periodo analizzato (94-96) si contano una media di 300 decreti legge per anno, dal 1997 in poi "crollano" e da allora non venne mai più superata la soglia dei 50 decreti l'anno (con una media di 33).

Non è questa l'occasione per analizzare le cause del "crollo", ai limitati fini della presente analisi basta ricordare come dipese dagli effetti di una famosa sentenza della Corte che andò a colpire l'abusato³⁵ fenomeno della reiteratione del decreto legge³⁶.

Una prima osservazione che si può fare ai dati rilevati è che, sotto il profilo meramente quantitativo, l'atto "decreto legge" si caratterizza per essere costituito (in media) da un maggior numero di articoli rispetto alla fonte "legge"; in particolare:

- a fronte di 2.567 leggi si registrano 13.463 articoli (valore medio 5,2)
- a fronte di 1.585 decreti legge si registrano 13.163 articoli (valore medio 8,3)

Il dato merita una qualche riflessione.

Indiscutibilmente il fenomeno della reiteratione, dando vita a una pluralità di atti, e quindi una pluralità di disposizioni ripetitive delle medesime norme, ha determinato un'apparente iper produzione normativa.

Ad esempio tra il 14 gennaio '94 e l'8 novembre '95 si susseguì una catena di reiteratione (12 decreti legge) avente a oggetto l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione: dal punto di vista formale il Governo deliberò 12 diversi atti normativi per un totale di 72 articoli, dal punto di vista sostanziale vi è un unico "atto ideale" composto di 6 articoli.

In questo senso il valore complessivo di 13.163 non è rappresentativo della reale produzione normativa di origine governativa; resta invece rappresentativo il valore medio di articoli (tornando all'esempio, a prescindere dal numero di reiteratione cui l'attuazione dell'art. 68 Cost è stata sottoposta, la dimensione contenutistica media pari a 6 articoli è comunque reale e non influenzata dal fenomeno della reiteratione).

Se quindi il valore medio degli articoli per decreto legge è sostanzialmente rappresentativo, non così per la fonte "legge": si è prima evidenziato come l'attività legislativa possa essere distinta in "categorie", ciascuna delle quali caratterizzata da proprie peculiari ricorrenze contenutistiche, tra le quali la radicale differenza tra le leggi "normali" e, ad esempio, le leggi di autorizzazione alla ratifica o le leggi di conversione che

³⁵ In un certo senso l'uso e l'abuso del decreto legge rese evidente il tentativo di "espropriazione" perpetrato dal Governo delle prerogative parlamentare. V. F. Sorrentino, *Le fonti del diritto*, op cit. "si è assistito, inizialmente sorto il distratto sguardo della Corte, ad un fenomeno di massiccia espropriazione da parte del Governo della potestà legislativa spettante al Parlamento soprattutto attraverso l'impiego, al di là dei «casi straordinari di necessità e di urgenza», dello Strumento del decreto-legge, che ha condotto, con la prassi, per oltre due decenni inutilmente deprecata della reiteratione, a tenere in vita, senza l'approvazione parlamentare e ben al di là del termine costituzionale, discipline assai imporranti, in tutti i settori dell'ordinamento"

³⁶ La sentenza 360/96.

si caratterizzano per un basso numero di articoli (rispettivamente 3,8 articoli in media per una legge di autorizzazione alla ratifica e un solo articolo per le leggi di conversione).

Un raffronto corretto dovrebbe porre a paragone quindi non tutte le “categorie” di leggi ma solo quelle “normali” (nel senso a suo tempo specificato); ponendo sotto osservazione questo insieme si scopre come il numero medio degli articoli delle leggi è pari al numero medio di articoli dei decreti legge: 8,3.

Certo, forse si tratta di una mera e curiosa coincidenza che probabilmente vuole provare troppo, ma induce a riflettere come vi sia una sorta di “supersimmetria” tra la produzione normativa d’urgenza e quella legislativa.

Al di fuori di questo profilo di analisi, relativamente al quale non incide, il fenomeno della reiterazione dei decreti legge risulta distorsivo, circostanza che suggerisce, per le restanti valutazioni, di non considerare il periodo '94 - '96 ma di concentrarsi sui dati relativi al periodo '97 – '14, la cui sintesi è rappresentata dal seguente schema:

Macrocategoria	Dati				
	N° Atti	N° Articoli	N° modifiche	N° abrogazioni	N° incost.
DL convertito con modifiche	449	4025	2288	20	104
DL Convertito senza modifiche	54	151	15	4	1
DL decaduto	56	279	4	3	0
DL decaduto e fatto salvo	44	172	11	7	0
Totale complessivo	603	4627	2318	34	105

Fig. 4

I numeri dicono che la decretazione d’urgenza è generalmente ben accolta (appena il 16% dei decreti legge decadono e quasi la metà di questi vengono “sanati” negli effetti prodotti) ma difficilmente risultano interamente convertiti (solo il 9% dei decreti legge viene convertito senza modifiche contro il 75% di quelli che subiscono una qualche modifica in sede di conversione).

L’intervento modificativo molto spesso non interviene su semplici dettagli del decreto legge ma ne modifica larghe parti³⁷, altre volte invece la modifica appare pretestuosa nel senso che il legislatore “approfitta” del passaggio legislativo della conversione per introdurre norme aliene rispetto al decreto legge³⁸ (contegno non costituzionalmente ortodosso a volte anche censurato dalla Consulta).

³⁷ Ad esempio, il decreto legge 201/11 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), in sede di conversione (operata dalla legge 214/11) ha subito ben 54 interventi tra articoli modificati e inserimenti di commi e/o articoli interi,

³⁸ Per tornare su un caso descritto in precedenza, il decreto legge 225/2010 aveva per oggetto la proroga dei termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, ciononostante in sede di conversione è stato inserito un comma all’art. 2 con il quale si andava ad abrogare un articolo della legge 240/10 avente ad oggetto le Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento: il risultato è che “dentro” un atto normativo d’urgenza destinato a disciplinare la materia tributaria è stato inserito in elemento alieno inerente il reclutamento accademico.

4.1 IL RAFFRONTO TRA DECRETI LEGGE CONVERTITI CON E SENZA MODIFICHE

Esaminando i decreti convertiti e confrontando i due sotto insiemi (quelli convertiti senza modifiche e quelli convertiti con modifiche), si notano due tendenze opposte:

I decreti legge convertiti senza modifiche:

- tendono ad aver un minor numero di articoli (2,8 articoli in media e nessun decreto legge appartenente a questo insieme risulta costituito da più di 16 articoli)³⁹,
- tendono ad essere oggetto di poche modifiche (il numero di modifiche è pari al 10% degli articoli prodotti),
- mostrano un valore percentualmente elevato di abrogazioni integrali (oltre il 7% dei decreti legge nel tempo viene integralmente abrogato),
- mostrano un'ottima tenuta costituzionale (solo un decreto legge risulta, ad oggi, colpito da una declaratoria di incostituzionalità⁴⁰).

Al contrario i decreti legge convertiti con modifiche:

- tendono ad aver un maggior numero di articoli (8,9 articoli in media e ben 50 decreti legge appartenenti a questo insieme risultano costituiti da più di 16 articoli⁴¹),
- tendono a subire molte modifiche (il numero di modifiche è pari a oltre il 56% degli articoli prodotti),
- mostrano un valore percentualmente ridotto di abrogazioni integrali (appena il 4,5% dei decreti legge nel tempo viene integralmente abrogato),
- mostrano una scadente tenuta costituzionale (si contano ben 104 sentenze di accoglimento distribuite su 52 decreti legge, in pratica l'11,5% dei decreti legge del periodo è stato ad oggi colpito da una sentenza di incostituzionalità).

Numeri e tendenze troppo distanti da non essere l'effetto concreto di una differenza radicale dell'oggetto del decreto.

Ed in effetti oltre il 24% dei decreti legge convertiti senza modifiche dispongono delle mere proroghe (necessarie ed urgenti in relazione a termini che stavano per scadere) mentre nell'insieme costituito dai decreti legge convertiti con modifiche la percentuale scende al 7,3%.

Inoltre nella categoria dei decreti legge convertiti senza modifiche vi sono numerosi casi evidentemente rivolti a situazioni puntuali e contingenti⁴²; certo, vi sono anche decreti

³⁹ Il record del numero degli articoli è detenuto dal decreto legge 111/05 (Disposizioni urgenti per la partecipazione italiana a missioni internazionali) che è costituito da 16 articoli.

⁴⁰ Il riferimento è al decreto legge 175/97 (Disposizioni urgenti in materia di attività liberoprofessionale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale) che venne dichiarato incostituzionale il 9/2/00 (sentenza 63/00).

⁴¹ Il record del numero degli articoli è detenuto dal decreto legge 1/12 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) che è costituito da ben 98 articoli.

⁴² Si veda ad esempio i DDLL nn. 215/97 (Impiego di contingenti delle Forze armate in attività di controllo del territorio in provincia di Napoli), 178/99 (Disposizioni urgenti per la composizione delle commissioni giudicatrici delle procedure di valutazione comparativa per la nomina in ruolo di professori e ricercatori universitari), 166/01 (Disposizioni urgenti in materia di operazioni di scrutinio conseguenti allo svolgimento contemporaneo delle elezioni politiche e delle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali), ecc..

legge convertiti con modifiche che rispondono a esigenze puntuali e concrete, ma appaiono situazioni episodiche.

Sperando nell'indulgenza per la semplificazione operata, sembra quasi che l'insieme costituito dai decreti legge convertiti senza modifiche rappresenti al meglio la natura essenziale del decreto legge: uno strumento di *estrema ratio* con il quale il Governo provvede a fronteggiare una contingenza che necessita di una disciplina legislativa e una disciplina puntuale, che si esaurisce con la situazione che ha determinato l'urgenza, ben difficilmente diventa oggetto di modifiche successive e di abrogazioni; inoltre fondandosi su presupposti di urgenza e necessità essenziali, ben difficilmente offre il fianco a censure di incostituzionalità.

Per contro l'insieme dei decreti legge convertiti con modifiche risulta contenere non solo atti dall'effettivo "sapore di urgenza", ma anche da atti di produzione normativa pura e semplice, dove l'urgenza sembra costituita non da un evento esterno che merita una disciplina tempestiva ma da una circostanza interna costituita dalla volontà politica di provvedere in tempi brevi.

Una serie di atti, pur qualificati dall'aggettivazione "urgente", difatti mostrano contenuti non puntuali e provvisori ma rivolti a fronteggiare esigenze "tipiche" di una normale produzione normativa⁴³ dove l'urgenza non pare derivare da situazioni improvvise ma dalla necessità di non aspettare i tempi dell'ordinaria produzione normativa.

4.2 LE "DUE TIPOLOGIE" DI DECRETI LEGGE

Sembra quindi vi siano due distinte tipologie di decreti legge (e la modalità di conversione costituisce una sorta di "cartina di tornasole"):

- il decreto legge volto a disciplinare situazioni puntuali, concrete, di natura emergenziale e che non determinano una produzione normativa stabile e duratura che, se ritenuto adeguato dal Parlamento, tende a essere convertito in legge *de plano*,
- il decreto legge volto a disciplinare situazioni più articolate, durature e legate anche a esigenze contingenti ma volte proiettato a dare una disciplina normativa di un fenomeno e non solo a dare una risposta immediata a un evento; in questo caso, se ritenuto adeguato dal Parlamento, tende a essere convertito con modifiche.

In quest'ottica la seconda categoria è per certi versi assai simile nei contenuti e nei fini alla normazione ordinaria (disciplinare un fenomeno), per altri è influenzata dalle contingenze che hanno spinto il Governo a provvedere.

I numeri confortano tale lettura in quanto il decreto legge convertito con modifiche:

- per numero di articoli è più vicino alla legge "normale" che al decreto legge convertito senza modifiche,

⁴³ Si pensi al decreto legge 4/06 (Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione) o al 159/07 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale) o ancora al 67/97 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione).

- per numero di modifiche subite e per numero di incostituzionalità è agli antipodi del decreto legge convertito senza modifiche e, pur risultando più simile alla legge, ne supera addirittura le percentuali.

In particolare:

- con riferimento alle modifiche subite
 - o a fronte di 4031 articoli contenuti nei 450 decreti legge convertiti con modifiche dal 1997 al 2014, si contano, al netto di quelle occorse in sede di conversione, 1.832 interventi modificativi relativi a 306 decreti legge (in pratica il 68% dei decreti legge ha subito modifiche),
 - o a fronte di 5622 articoli contenuti nelle 685 leggi “normali” promulgate nel pari periodo, si contano 1.181 interventi modificativi che hanno coinvolto 304 leggi (“solo” il 44% delle leggi ha subito modifiche).
- con riferimento alla “tenuta costituzionale”
 - o a fronte di 450 decreti legge si contano 104 dichiarazioni d’incostituzionalità che hanno coinvolto 52 atti (ben l’11,5% dei decreti legge è stato colpito da una declaratoria d’incostituzionalità),
 - o a fronte di 685 leggi si contano 41 dichiarazioni d’incostituzionalità che hanno coinvolto 28 leggi (solo 4% delle leggi è stato colpito da una declaratoria d’incostituzionalità).

Si potrebbe quasi tracciare l’identikit di un decreto legge “disciplinativo” di una esigenza (e non meramente di risposta emergenziale a una circostanza) che si collochi idealmente a metà strada tra l’atto normativo d’urgenza e l’atto normativo *tout court*:

- del primo ha la contingenza che legittima il Governo a deliberarlo il che inevitabilmente determina un contenuto adeguato alle circostanze presenti al momento dell’adozione,
- del secondo ha la permanenza all’interno dell’ordinamento.

La presenza di queste due caratteristiche spiega il maggior numero di interventi modificativi: il fatto che con il fluire del tempo varino i contesti e che conseguentemente il legislatore sia continuamente chiamato ad adeguare l’ordinamento è una situazione che riguarda tutti gli atti normativi, ma è evidente che qualora l’atto, pur nato con riferimento a un determinato contesto, è destinato a sopravvivere al mutare del contesto stesso è più esposto a subire interventi modificativi.

Volendo introdurre un’ardita metafora, il guardaroba di un minorenne tendenzialmente subisce un maggior numero di variazioni rispetto al guardaroba di un adulto: il primo muta con la crescita del bambino, il secondo potenzialmente gode di una maggiore stabilità.

In questo senso i numeri ben rappresentano le linee di tendenza del fenomeno sottostante.

4.3 I DECRETI LEGGE DECADUTI

Passando ai decreti legge decaduti gli elementi che attirano l’attenzione sono dovuti ad alcune casistiche assai originali che meritano una qualche sottolineatura.

Ad esempio, il decreto legge 165/2014 dell'11 novembre (Disposizioni urgenti di correzione a recenti norme in materia di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati e misure finanziarie relative a enti territoriali) è decaduto per mancata conversione, ciononostante è stato abrogato dalla legge di stabilità del 2015 a far tempo dal 01/01/2015 e quindi con 10 giorni di anticipo rispetto alla scadenza del sessantesimo giorno realizzando (sotto il piano della teoria delle fonti e non tanto ai fini dell'applicazione concreta) una situazione piuttosto articolata⁴⁴.

Il fenomeno dell'abrogazione di un decreto decaduto per mancata conversione è un caso raro ma non inedito⁴⁵, così come la modifica effettuata prima del sessantesimo giorno di un decreto che poi non verrà convertito⁴⁶; ma si tratta di casi nei quali gli effetti prodotti dal decreto legge nell'arco temporale della sua effimera vigenza sono stati salvati.

In queste circostanze un'abrogazione intervenuta prima del sessantesimo giorno di vigenza del decreto legge ha l'evidente fine di circoscrivere l'area temporale di produzione di effetti che, a seguito della "convalida legislativa", sarebbero rimasti salvi⁴⁷ nell'ordinamento; schematicamente:

- qualificando "1" il giorno d'entrata in vigore di un decreto legge e "60" il giorno in cui decade per mancata conversione, la legge di sanatoria salverebbe tutti i gli effetti prodotti nei 60 giorni
- un intervento che abrogasse il decreto legge il giorno 30, limiterebbe l'arco temporale di efficacia (30 giorni e non 60), la successiva sanatoria in questo caso consoliderebbe gli effetti prodotti nei 30 giorni

Ma il decreto legge 165/2014 non è stato in alcun modo "salvato", circostanza che lascia perplessi circa l'intervento abrogativo⁴⁸

Merita evidenza anche il curioso caso del decreto legge n. 33 del 28 febbraio 1997 (Prosecuzione della partecipazione italiana alla missione di pace in Bosnia) che risulta essere stato fatto salvo dal decreto legge n. 12 del 31 gennaio 1997.

Il fenomeno incuriosisce sia per il fatto che la "salvezza" degli effetti prodotti viene apparentemente effettuata attraverso un decreto legge, sia per il fatto che l'atto che dispone la salvezza degli effetti è anteriore di 28 giorni rispetto al decreto legge salvato.

⁴⁴ In estrema sintesi, la legge di stabilità, avendo abrogato il decreto legge non convertito, ne ha delimitato l'efficacia nel tempo dal giorno dell'entrata in vigore (11 novembre 2014) al giorno dell'avvenuta abrogazione (primo gennaio 2015) pertanto qualsiasi fattispecie sorta all'interno di questi confini temporali era da considerarsi legittimamente disciplinata dal decreto legge. Il decorso del sessantesimo giorno ha determinato la decadenza del decreto legge, come se non fosse mai esistito, travolgendo anche quell'ipotetica fattispecie sorta prima dell'abrogazione.

Non si vede pertanto la *ratio* dell'intervento abrogativo, che al massimo potrebbe risiedere nella volontà di evitare che ulteriori fattispecie avessero potuto ricadere sotto la disciplina della normativa abrogata.

⁴⁵ Nel periodo in esame tale fenomeno ha interessato i decreti legge nn. 375 e 393 del 1997, 376 e 378 del 1998, 390 e 391 del 1999, 8 del 2001, e 157 del 2008.

⁴⁶ V. decreto legge 346 del 2000 e 253 del 2002.

⁴⁷ Per l'analogo motivo appare pienamente ragionevole la modifica effettuata dalla legge 27 dicembre 2013 del decreto legge n. 133 del 30 novembre 2013 effettuata un mese prima della legge di conversione del medesimo operata con la legge n. 5 del 29 gennaio 2014.

⁴⁸ Si può solo supporre che al momento dell'abrogazione non vi fosse ancora certezza se salvare o meno gli effetti prodotti e che, nel dubbio, si sia provveduto a limitare l'arco temporale di vigenza effimera del decreto legge.

In maniera abbastanza inedita la legge n. 72 del 25 marzo 1997 (successiva al decreto legge 33/97), avente a oggetto la conversione di un diverso decreto legge (il DL 12/97 del 31 gennaio) anziché disporre lei stessa, oltre alla conversione del decreto legge cui si rivolge, anche la salvezza del decreto legge 33/97, ha inserito un articolo (il 4 bis) nel decreto legge che andava a convertire (il DL 12/97), il cui quarto comma contiene la clausola di salvezza del decreto legge n. 33.

Quindi la clausola di salvezza è stata disposta dopo l'adozione del decreto legge salvato e attraverso una legge formale (quindi con pieno rispetto sia dell'inevitabile sequenza temporale degli eventi che della riserva di legge formale prevista dalla Costituzione) anche se poi è stata "incorporata" in un atto che formalmente riporta una data anteriore.

Forum di Quaderni Costituzione

5 I decreti legislativi

Rispetto agli altri due insiemi esaminati (Legge e decreto legge), i decreti legislativi appaiono più omogenei.

Volendo stilare delle classifiche interne tra queste tre tipologie, i decreti legislativi si collocano al terzo posto per numero di atti (1.257) ma al primo posto per numero di articoli, “staccando” di gran lunga le altre due categorie (leggi e decreti legge).

Limitando l'analisi al periodo 1998-2014 (al fine di evitare i descritti effetti discorsivi generati dalla reitera del decreto legge), la produzione da decreto legislativo in termini di numero di articoli (22.845) è assai superiore alla sommatoria della produzione derivante da decreti legge e leggi (16.614).

La produzione normativa da decreto legislativo non solo appare più vasta ma risulta qualificata:

- da una “stabilità” nel tempo superiore a livello di contenuti normativi (il rapporto tra il numero delle modifiche e il numero degli articoli non raggiunge l'11%, percentuale che per le leggi e i decreti legge sale al 28%),
- una “stabilità” nel tempo inferiore a livello di tenuta dell'intero atto (l'8,5% di decreti legislativi risultano abrogati integralmente contro il 3,7% delle leggi e decreti legge),
- da una tenuta costituzionale “a metà strada” nel senso che il 7,5% di atti risultano affetti da un'incostituzionalità, percentuale migliore rispetto ai decreti legge (che mostrano un'incostituzionalità nel 9% dei casi) e peggiore rispetto alla legge (dove appena il 2,2% di atti risulta affetto da un'incostituzionalità); qualora poi si tenesse in considerazione non il numero di atti ma il diverso volume normativo prodotto, i decreti legislativi risulterebbero di gran lunga i più “costituzionalmente corretti” (il rapporto tra incostituzionalità e articoli risulterebbe pari allo 0,4% contro lo 0,9% delle leggi ed il 2,3% dei decreti legge);
- il più alto valore medio di articoli per atto (con quasi 20 articoli per atto);
- il più alto valore assoluto di articoli (il record è costituito dal decreto legislativo 66/2010 che è costituito da 2272 articoli).

5.1 UN PRIMO CONFRONTO DIACRONICO: DECRETO LEGGE VS DECRETO LEGISLATIVO

Sotto il profilo numerico degli atti, non sembra, a prima vista vi sia una tendenza univoca, o meglio sembra quasi che l'andamento dei decreti legislativi sia “random”.

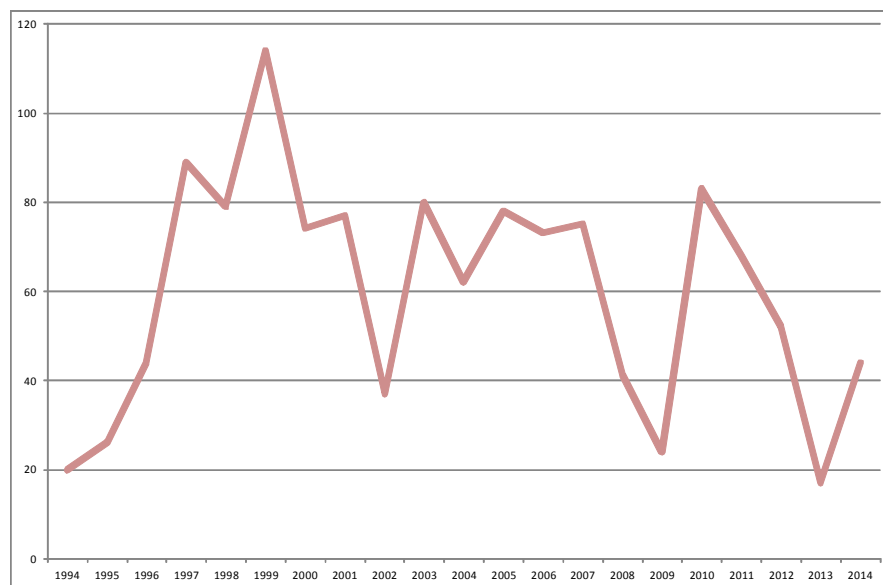


Fig. 5

Se però s'integra il grafico con i dati relativi ai decreti legge si vede come negli anni 1994-1996, a fronte di un numero basso di decreti legislativi, si registra un numero enorme di decreti legge; al crollo di questi ultimi vi è un'improvvisa impennata dei decreti legislativi che (per numerosità di atti) sono rimasti sempre maggiori (con l'eccezione degli anni 2002 e 2013) rispetto ai decreti legge.

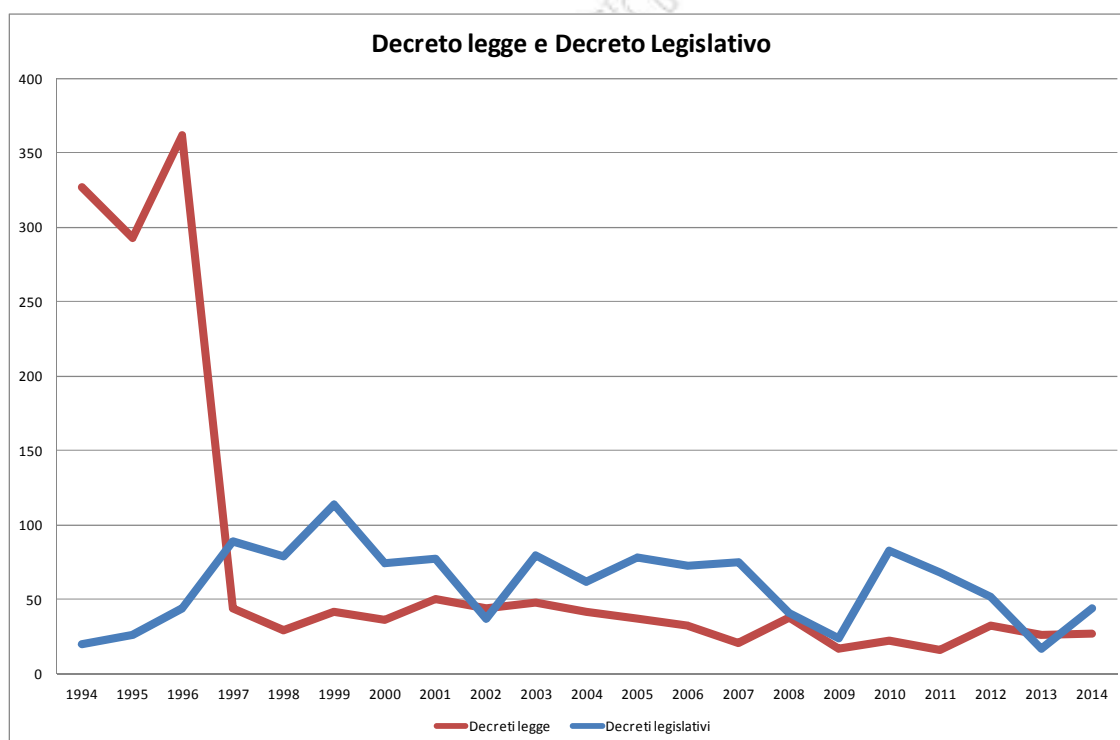


Fig. 6

Sembra quasi che il decreto legislativo abbia costituito "lo sfogo" naturale di quella produzione normativa che, a seguito degli effetti della sentenza 360/96, non poteva trovare più un'agevole collocazione nei decreti legge.

Tra le “curiosità” rilevabili in questo insieme vi è il decreto legislativo 111/95 (Attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso") interamente abrogato dal decreto legislativo 206/05 e successivamente dichiarato incostituzionale con la sentenza 75/2012.

Se il caso del decreto legislativo 111/95 suscita solo curiosità e costituisce la base per verificare nella pratica alcuni aspetti indagati dalla dottrina circa le dinamiche delle fonti del diritto, il caso del decreto legislativo 490/97 desta stupore in quanto quest'ultimo risulta espressamente abrogato dall'art. 2268 del decreto legislativo 66/2010 (al numero 942) ma anche espressamente modificato dal successivo comma secondo dell'art. 27 della legge (di delega) 183/2010.

Forum di Quaderni Costituzionali

6 La produzione normativa a confronto

Una volta declinate le caratteristiche intrinseche delle tre tipologie di normazione primaria, si possono confrontare tra loro i dati quantitativi avendo cura:

- di limitare il periodo di analisi al 1997-2014 (per i motivi sopra chiariti)
- considerare non solo gli atti ma anche l'evidenza della produzione normativa, cioè gli articoli
- considerare all'interno della macrocategoria "legge" esclusivamente quelle definite "normali" (cioè che non delegano, non convertono, non autorizzano alla ratifica o all'adesione);

il risultato è il seguente:

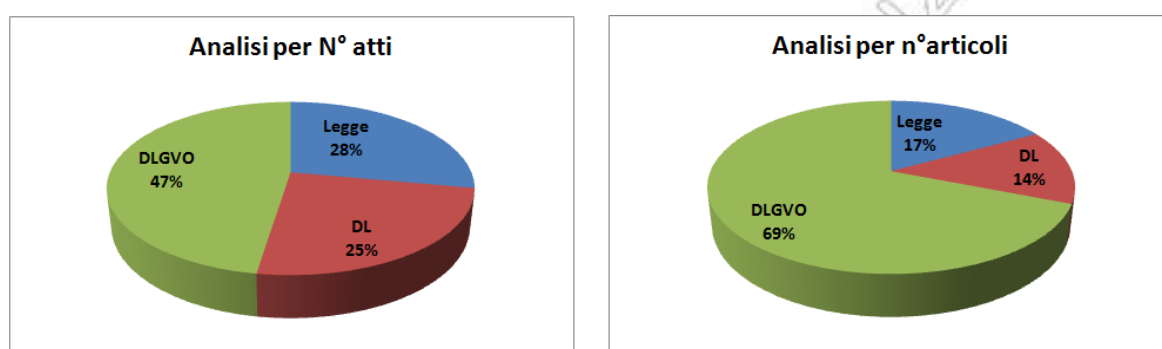


Fig. 7

La produzione normativa di origine parlamentare, se si considerano il numero di atti, rappresenta poco più di un quarto della produzione complessiva, incidenza che scende al 17% se si considerano il numero degli articoli (ogni 6 articoli prodotti, uno solo è di "provenienza parlamentare").

Appare evidente una dimensione quasi residuale della produzione normativa, dimensione che però risulta assai variabile negli anni come mostra il successivo grafico.

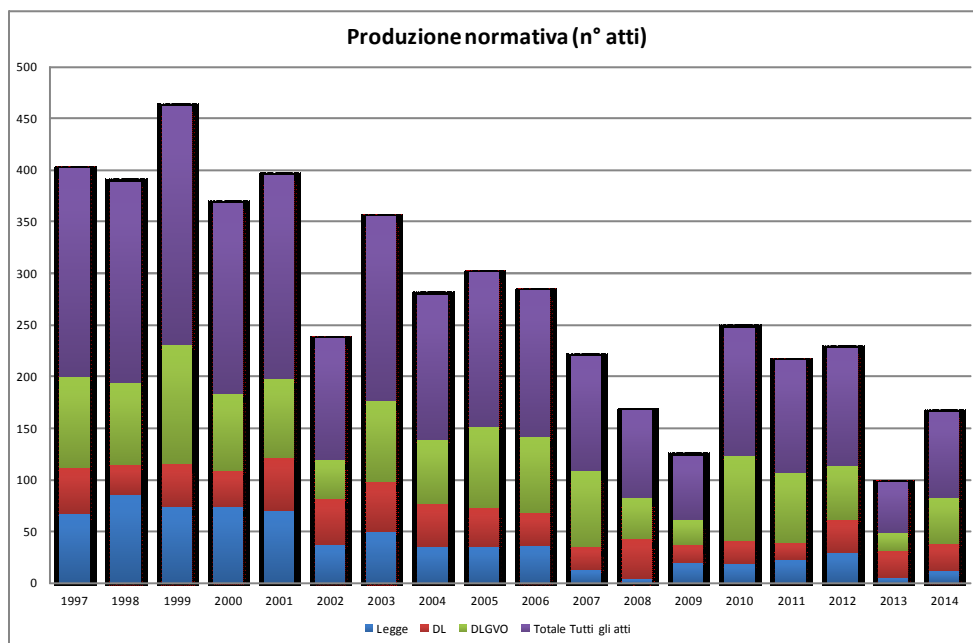


Fig. 8

In un quadro di generale contrazione della produzione normativa, lo “spazio” occupato dalla produzione parlamentare sembra vivere “a fasi”:

- dal 1997 al 2002 mostra una incidenza superiore al 30%,
- dal 2003 al 2006 mostra un’incidenza inferiore al 30% ma superiore al 20%,
- nel biennio 2007-2008 si contrae ai minimi storici,
- nel 2009, pur se l’anno è caratterizzato da una contrazione del totale degli atti normativi, la produzione parlamentare torna a mostrare un’incidenza del 33% (occorre risalire al '98 per trovare un’incidenza analoga),
- dal 2010 al 2014 l’incidenza è ondivaga.

Ed è proprio l’analisi non più dei valori assoluti ma dell’andamento dell’incidenza delle fonti a rilevare aspetti assai interessanti.

Il grafico successivo, fatto 100 la produzione annuale complessiva di atti, mostra la dinamica dell’incidenza delle diverse fonti nel corso degli anni.

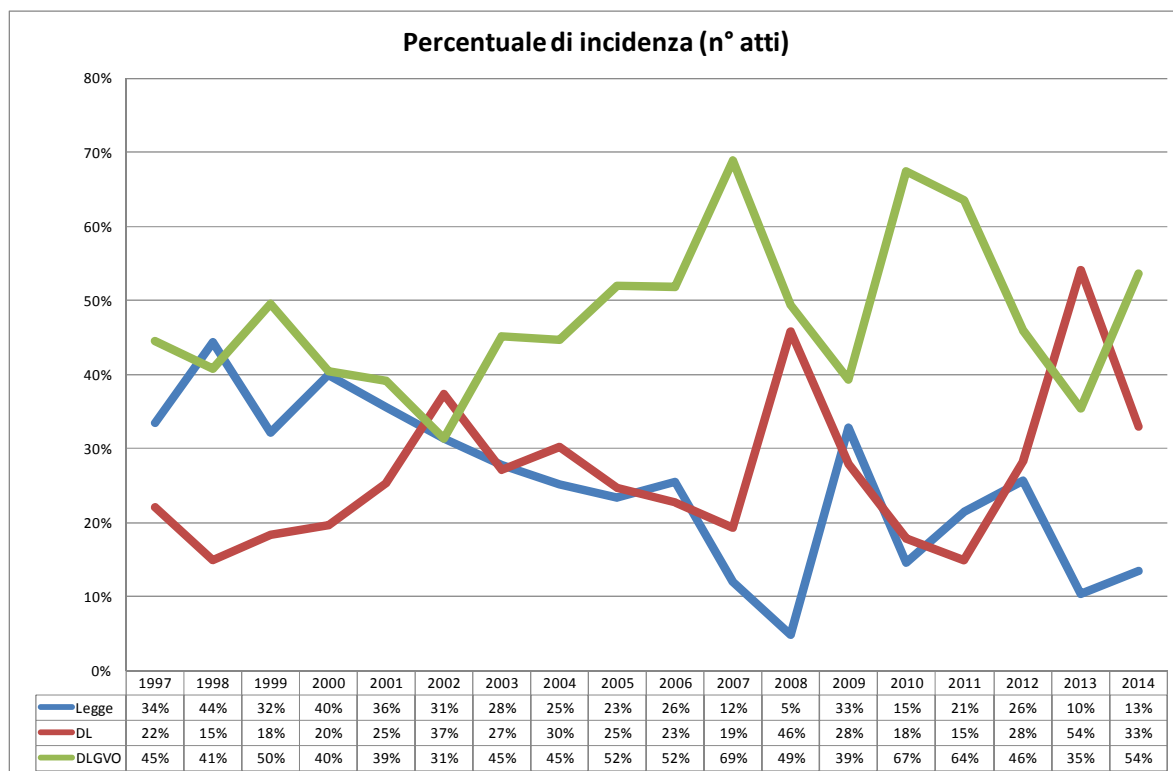
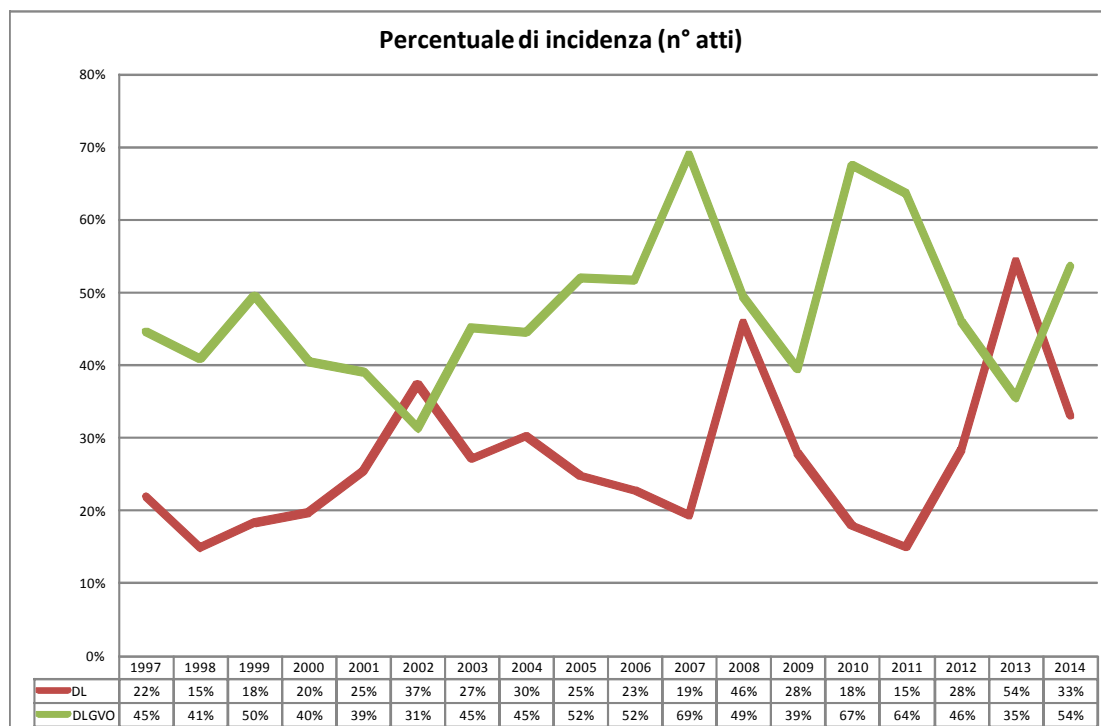


Fig. 9

L'incidenza della legge mostra un costante arretramento per crollare nel 2008, per poi riprendersi temporaneamente con due "sussulti" nel 2009 e nel 2012.

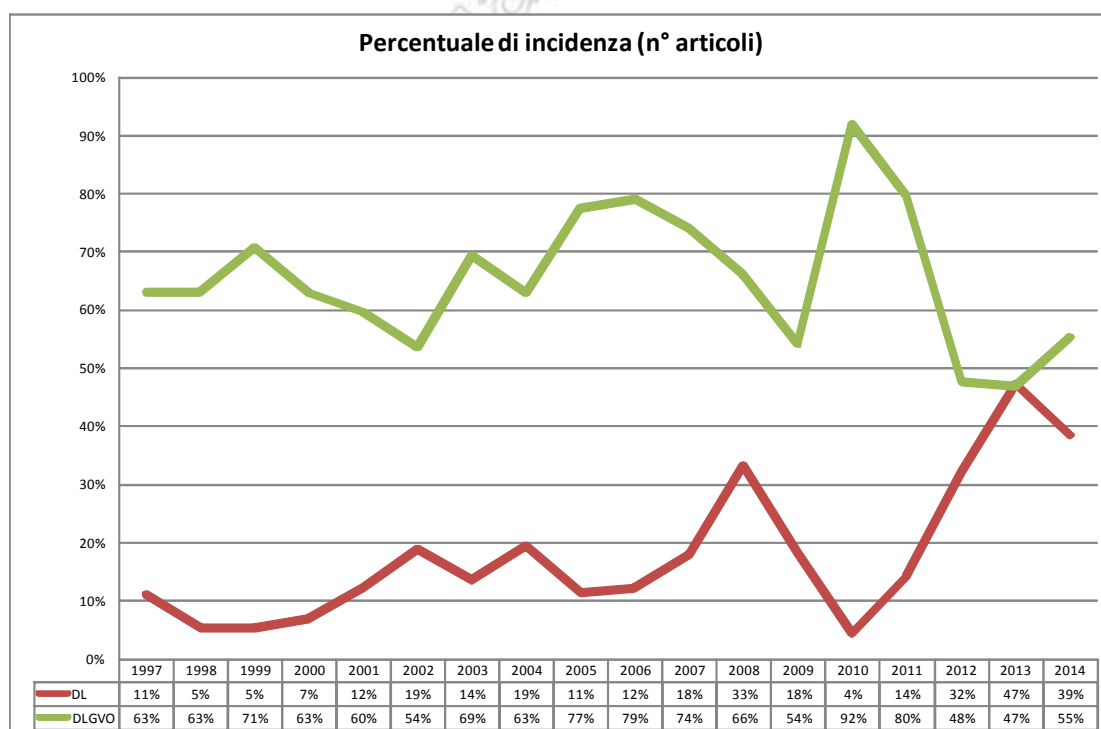
L'incidenza delle altre due fonti mostra un'incidenza ondivaga ma che appare speculare.

Eliminando dal grafico la rappresentazione dell'incidenza della legge il fenomeno della specularità appare ancora più evidente:



Quando diminuisce l'incidenza dei decreti legge (anni 1998, 2007, 2011, 2014) si espande l'incidenza dei decreti legislativi; quando aumenta l'incidenza dei decreti legge (anni 2002, 2009, 2011, 2013) si contrae l'incidenza dei decreti legislativi.

Anche a voler effettuare l'analisi non sul numero di atti ma sul numero degli articoli prodotti, il fenomeno della specularità, come dimostra il grafico successivo, diventa ancora più evidente



Si è trovata un'ulteriore "supersimmetria" che deve avere una spiegazione: il rilevato andamento costante e protratto nel tempo non può essere qualificato come semplicemente casuale ma deve avere una causa.

Qualche autorevole voce in dottrina aveva evidenziato come ci fosse una sorta di "effetto compensazione" tra decreto legislativo e decreto legge in base al quale, alla contrazione del secondo (dovuta ai noti effetti della sentenza 360/96) si è ampliato il primo⁴⁹ ma l'evidenza rilevabile dai dati va ben oltre una reazione episodica.

Sembra quasi esista in ciascun anno uno "spazio normativo" che viene "conteso" tra il decreto legge e il decreto legislativo, spazio che mano a mano aumenta stringendo all'angolo quello "destinato" alla legge:

- dal 1997 al 2001 l'incidenza della legge è intorno a 1/3 della produzione complessiva,
- dal 2002 al 2006 l'incidenza della legge scende tendendo a costituire 1/4 della produzione complessiva,
- dal 2007 al 2008 si hanno due "anni orribili" per la produzione legislativa parlamentare (che scende al 12% prima e crolla poi al 5%),
- nel 2009 la produzione parlamentare riprende vigore riconquistando quota 33%,
- dal 2010 al 2012 ri-crolla per collocarsi al disotto del 25%,
- dal 2013 al 2014 si contrae in maniera significativa e costante determinando poco più del 10% del totale.

Lo scenario complessivo mostra un arretramento generale della produzione normativa di origine parlamentare a favore delle fonti di provenienza direttamente governativa.

Se poi a questi rilievi quantitativi si aggiunge il fenomeno non irrilevante (emerso negli ultimi 10 anni) dei "mega articoli" (articoli composti da un numero spropositato di commi), la possibilità di controllo governativo della produzione normativa si estende anche all'area di provenienza parlamentare.

Difatti il fenomeno dei "mega articoli" è assente nei decreti legge e decreti legislativi; ed il motivo è evidente: non vi è alcuna necessità strutturale intrinseca a porre in essere tali "mostri" (cosa che ne avrebbe determinato la presenza anche nella normazione d'urgenza e nella normazione delegata) se non quella di "contenere" i margini parlamentari di manovra.

Se poi si considera infine che (oltre a quanto ci mostrano i dati e alle considerazioni circa i "mega articoli") il Governo dispone di ulteriori strumenti per orientare l'attività legislativa (su tutte, la questione di fiducia) diventa indiscutibile la progressiva "esecutivizzazione" della produzione legislativa a Costituzione invariata⁵⁰.

⁴⁹ V. F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, op. cit., pag. 21 *"In tale quadro non stupisce che, per una sorta di compensazione. al termine della stagione della reiterazione dei decreti-legge e ad un uso relativamente più contenuto dei medesimi abbia corrisposto un allargamento a dismisura dello strumento della delegazione legislativa, attraverso l'approvazione di leggi, che. a causa dell'ampiezza dei poteri conferiti al Governo, difficilmente possono dirsi compatibili, quanto a definizione degli oggetti e a delimitazione di principi e criteri direttivi, con l'art. 76 della Costituzione"*.

⁵⁰ Circa la "debolezza" delle costituzioni a imporsi sui fenomeni politici v. G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere*, Roma 2013, 33 *"La ragione di questa impotenza costituzionale - ovvero questa incapacità delle costituzioni di farsi valere nella e sulla politica - non può essere semplicemente ricondotta all'intensificarsi delle interdipendenze tra ordinamenti diversi (tra ordinamenti subnazionali, nazionali,*

6.1 CONCLUSIONI E ULTERIORI POSSIBILI APPROFONDIMENTI

Fermo restando questo progressivo “svuotamento” dei compiti del Parlamento (che da legislatore per eccellenza diventa “arbitro dei destini” degli esecutivi (circostanza che sarebbe più propria di una forma di governo neoparlamentare che parlamentare), le variazioni non appaiono discrete, progressive e lineari ma procedono per “salti”, quasi fossero influenzate anche da dinamiche esterne.

Per chiarire: se la dinamica della produzione normativa d'urgenza e delegata mostra un andamento non casuale, ma in qualche modo reciprocamente influenzato, vi deve essere un “perché”; e se vi è un perché a quest'andamento speculare, vi potrebbe essere un “perché” anche relativo alle dinamiche della produzione parlamentare diverso da un semplice “auto-contenimento progressivo” a favore delle fonti governative.

Si potrebbe pertanto aprire una linea d'indagine che parta dalla considerazione che le tendenze sin qui esaminate non traggono la loro origine dalle normali dinamiche disegnate dal legislatore costituente; al contrario, sfruttano le pieghe delle disposizioni costituzionali concesse (o assecondate) degli equilibri parlamentari.

Ad esempio, nel crollo della produzione legislativa parlamentare del 2007 e del 2008 è difficile non leggere l'effetto della debolezza strutturale del secondo governo a guida Prodi (al Senato poteva contare solo su una decina di voti di margine) che evidentemente rendeva più complessa la strada parlamentare.

Al contrario, nella ripresa registrata nel 2009, è difficile non leggere l'effetto traino dell'ampio consenso iniziale che ha caratterizzato il successivo governo Berlusconi IV, che poteva contare su quasi 40 voti al Senato e oltre 50 alla Camera, cosa che rendeva più “agibile” la strada parlamentare.

In questa lettura il potere legislativo nelle mani dell'esecutivo non si manifesterebbe solo attraverso gli strumenti normativi delegati o d'urgenza propri del Governo, ma anche la normale produzione ordinaria risulterebbe non pienamente nelle mani del potere legislativo⁵¹.

Portando alle estreme conseguenze le analisi svolte, tutta la produzione normativa, a prescindere dalla provenienza, sarebbe espressione dell'esecutivo a dispetto del disegno costituzionale (per il quale tutta la produzione di rango legislativo sarebbe espressione del Parlamento).

sovranazionali e internazionali, ovvero, tra ordinamenti originari e derivati, o ancora, tra ordinamenti a fini generali o particolari, ecc.) [...] Se si vuole andare alla radice della crisi che oggi attraversano le costituzioni nel loro rapporto con la politica, ritengo sia necessario guardare più a fondo, interpretando la crisi delle costituzioni direttamente come crisi della loro capacità ordinante”.

⁵¹ V. S. M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Torino 2007, 151, “Nella pratica, invece, la formazione di governi politicamente non omogenei - pluripartitici come era in passato o appoggiati da composite coalizioni elettorali come avviene attualmente - tende a favorire le divisioni all'interno della maggioranza parlamentare che appoggia il Governo e quindi a ridurre la sua capacità deliberativa. Ne deriva una sempre maggiore difficoltà per il Governo di fare approvare i propri disegni di legge ed un crescente ricorso a strumenti o meccanismi alternativi, quali l'uso spropositato del decreto-legge o la prassi di leggi-omnibus”, v. anche dello stesso autore *Sistemi elettorali e sistema dei partiti*. in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 993 ss.

Al Parlamento pertanto residuerebbe solo la possibilità di gestire il rapporto di fiducia, unico elemento ancora nella sua piena disponibilità dall'uso e dall'esito comunque incerto, soprattutto nei periodi in cui gli equilibri politici risultano così precari da determinare una sorta di *"simul cadent"* (una crisi di governo, più che a una formazione di un nuovo esecutivo, porterebbe allo scioglimento anticipato delle camere) con una sostanziale perdita del "potere della crisi".

Insomma... quasi fosse stato riscritto l'art. 70 Cost.: *"La funzione legislativa governativa è controllata collettivamente dalle due Camere"*.

Forum di Quaderni Costituzionali

7 Bibliografia

- M. Ainis, *L'eclissi della legge*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, I, Napoli, 2004
- G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere*, Roma 2013
- P. Caretti, *La "crisi" della legge parlamentare*, in *www.osservatoriosullefonti*, 1/2010
- G. Ciaurro, *La crisi della legge*, in *Rass. parl.*, 1989, 153 ss.;
- S. M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Torino 2007,
- S. M. Cicconetti, *Sistemi elettorali e sistema dei partiti*. in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 993 ss.
- R. Cifarelli, *Brevi riflessioni in tema di qualità della normazione e investimenti*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, fasc. 1/2015
- C. De Angelis, *Il disincanto della legge: tra esigenze regionalistiche e accentramento governativo*, in *AA.VV. Materiali per una cultura della legalità*, Torino 2014
- C. De Fiores, *Ripensare lo Stato: tra populismo e globalizzazione – la crisi della legge. Trasformazione dello Stato nazione e produzione normativa*, in *Dem. Dir.*, 2001
- C. Deodato, *Il Parlamento al tempo della crisi Le prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *www.giustizia-amministrativa.it*.
- V. Di Ciolo, *Crisi della legge e procedimento legislativo*, in *Formazione delle leggi e tecnica normativa*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1995
- E. Di Cosimo, *E le Camere stanno a guardare. Sull'attività normativa del governo in una fase di "crisi della legge"*;
- P. Ferrua, *Il controllo della Cassazione sulla Motivazione*, in L. De Cataldo Neuburger (A cura di) «L'operazione decisoria» da emanazione divina alla prova scientifica, Padova 2014
- F. Fontana, *Crisi della legge e negoziazione legislativa nella transizione istituzionale italiana*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, 2000.
- R. Guastini, *Le fonti del diritto: fondamenti teorici*, p. 101 in *Trattato di Diritto Civile e Commerciale*, Milano 2010
- S. Labriola, *Crisi della legge e principio di rappresentanza*, in *Dir. soc.*, 1983,
- A. Lasso, *Crisi della legge e autorità del mercato*, in P. B. Helzel e A. J. Katolo (a cura di) *Autorità e crisi dei poteri*, Padova 2012
- A. Mastropaolo, *Incertezze generate dalla crisi della funzione nomofilattica della Corte di Cassazione*, in M. Dogliani (a cura di) *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino 2012
- R. Meneghelli, *Breve spunto di riflessione critica su un aspetto particolare dell'attuale crisi della legge*, in *Dir. Soc.* 1990
- C. Meoli, *Il declino della legge statale*, in *Il Libro dell'anno del Diritto 2013*.
- G. Mignone -a cura di-, *La crisi della legislazione: studiosi e politici a confronto*, Padova 1997
- F. Modugno, A. Celotto, M. Ruotolo, *Considerazioni sulla "crisi della legge"*, in F. Modugno, *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, III ed. Torino.
- F. Modugno e D. Nocilla, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. Soc.*, 1989, p. 411 e ss
- F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano 2001,
- D. Nocilla, *Crisi della legge e tecnica legislativa*, in *Dir. Prat. Trib.* 1992, I, p. 327
- L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996,

G. Parodi, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, in *Trattato di diritto Civile e Commerciale*.

E. Rossi e F. Pacini, *Lo stato della legge in Italia: alcuni dati per riflettere*, in AA. VV. *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Torino 2010

F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Padova 2009

F. Spantiati, *Guardare con speranza la crisi della legislazione*, in *Pol. dir.*, 1995, 655 ss.

F. Viola, *La crisi della legalità democratica*, in *Segno*, 1993.

** Ricercatore di Diritto costituzionale presso l'Università eCampus

Forum di Quaderni Costituzionali