

Osservatorio sulle fonti

I DECRETI LEGGE TRA CRISI ECONOMICA E AFFIEVOLIMENTO DELLE PATOLOGIE¹

di Valerio Di Porto²

Desidero concentrarmi su taluni aspetti che ho avuto modo di approfondire nella mia attività di coordinamento dell'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati, una piccola struttura nata (nell'ambito del Servizio Studi ma con aperture verso gli altri Servizi della Camera e verso l'esterno) contemporaneamente ed a supporto del Comitato per la legislazione, nel 1998. Il Comitato per la Legislazione è un organo interessante della Camera, il quale è chiamato a pronunciarsi laddove la potestà normativa del Parlamento viene ad essere affievolita in forza dell'intervento del Governo; il Comitato interviene sui processi di legislazione delegata, sulle autorizzazioni alla delegificazione e su tutti i decreti legge. In questi ultimi anni ha avuto modo di vedere buona parte della legislazione ed ha affiancato all'attività consultiva anche un'importante attività di riflessione, specializzandosi, in particolare, sul sistema delle fonti. In questo campo ha maturato una sensibilità molto forte e direi unica in ambito parlamentare

I prodotti ciclici di questa riflessione sono: i Rapporti annuali sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea; gli Appunti del Comitato per la legislazione, che con una periodicità trimestrale o quadrimestrale cercano di fare il punto sugli andamenti della legislazione, concentrandosi su *focus* particolari; i rapporti sull'attività svolta dalle Presidenze di turno: il Comitato è infatti un organo particolare, in cui la Presidenza cambia ogni dieci mesi; ogni dieci mesi viene presentato un Rapporto.

Il rapporto sul terzo turno di presidenza, concluso a novembre 2015, deve ancora uscire ed è interessante perché mostra un andamento della legislatura, per quanto riguarda i decreti legge, molto più "tranquillizzante" rispetto al trend dibattuto in questi giorni, relativo al periodo 2008 – inizio 2015. Se si fossero osservati gli ultimi dieci mesi dell'anno appena finito si sarebbe visto come il fenomeno della decretazione appare leggermente recessivo, e soprattutto come cambia la qualità dei decreti legge, che sono molto più settoriali e molto meno intersettoriali e disomogenei. Se andrete a vedere il nuovo rapporto, vedrete come i casi critici sul fronte dell'omogeneità sono solo quattro, mentre in totale sono quindici i decreti legge su cui il Comitato si

¹ Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento tenuto al convegno di studi dal titolo: "Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica", svoltosi a Pisa l'11-12 gennaio 2016. Il convegno ha rappresentato uno dei momenti conclusivi dell'unità locale pisana (coordinata dal prof. Rolando Tarchi) della ricerca PRIN 2010-2011 "Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica" (responsabile scientifico la Prof.ssa Alessandra Pioggia – Università di Perugia).

Ringrazio il collega Antonio Piana per gli spunti che mi ha fornito con le sue intuizioni e con la capacità di ragionare sui numeri e di elaborare statistiche.

² Consigliere della Camera dei Deputati.

Osservatorio sulle fonti

pronuncia nell'arco dei 10 mesi; quindi si è avuto un ritmo di emanazione dei decreti legge abbastanza basso³.

Questo è dovuto almeno a tre fattori. Il primo potrebbe essere il controllo esercitato dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, che nella XIV legislatura ha fatto parte del Comitato per la legislazione, esercitando le funzioni di presidente a cavallo tra il 2002 e il 2003. Ieri qualcuno ha richiamato il caso forse non casuale di qualche decreto legge annunciato e poi mai emanato; si constata anche un uso più ordinato della decretazione d'urgenza, salvo eccezioni, come quella ultima del decreto legge 25 novembre 2015, n. 185, recante misure urgenti per interventi nel territorio, che è ora all'esame della Camera, dopo l'esame del Senato, e che sconfessa in parte quello che sto dicendo⁴. Probabilmente, c'è stata un'azione silenziosa ed efficace, anche sul fronte degli adempimenti previsti nei decreti legge. Ad esempio, è la prima volta dopo tanti turni di presidenza (di questa e della precedente legislatura) nel quale non c'è nessuna previsione relativa all'adozione di decreti di natura non regolamentare: il ricorso a tali atti, considerati dalla Corte costituzionale "dalla indefinibile natura giuridica" (sentenza n. 116 del 2006) è sempre stata contestata dal Comitato per la legislazione, richiamando anche la sentenza 4 maggio 2012, n. 9 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato⁵. La fase finale della presidenza Napolitano coincide con la fase iniziale del Governo Renzi, quando l'uso del decreto legge è politicamente necessario per dare segnali di

³ Nel tempo intercorso dal convegno pisano alla stesura definitiva dell'intervento il rapporto è stato pubblicato in allegato al resoconto della seduta del Comitato del 10 febbraio 2016 ed è disponibile sul sito internet della Camera. Dovrebbe essere ormai imminente la pubblicazione del rapporto riferito al quarto turno di presidenza (8 novembre 2015 – 7 settembre 2016), che conferma le tendenze già in atto nei precedenti dieci mesi: il Comitato si pronuncia su 10 disegni di legge di conversione e su 13 progetti di legge contenenti disposizioni di delega. La prevalenza di questi ultimi sui decreti legge si è registrata, in passato, soltanto nella parte finale della XV legislatura ed è stata attestata nel rapporto riguardante il secondo turno di presidenza, riferito al periodo 6 aprile 2007 – 5 febbraio 2008, durante il quale il Comitato ha espresso 14 pareri su decreti legge e 16 su progetti di legge contenenti disposizioni di delega. I casi critici sul fronte dell'omogeneità del contenuto sono tre.

⁴ Il decreto legge è stato poi convertito dalla legge 22 gennaio 2016, n. 9, nella quale è stata inserita la proroga del termine per l'esercizio delle deleghe per la revisione della struttura del bilancio dello Stato, nonché per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa. A tale inserimento si è vanamente opposto il Comitato, che ha sempre sostenuto che la legge di conversione deve essere funzionale a questo solo scopo e non può contenere disposizioni sostanziali e meno che mai disposizioni incidenti su deleghe, estendendo alla legge i limiti di contenuto enucleati per i decreti dalla legge n. 400 del 1988. L'indirizzo del Comitato si è tradotto in un principio di ammissibilità degli emendamenti nella sola Camera: tutte le disposizioni incidenti su disposizioni di delega introdotte negli ultimi anni nelle leggi di conversione sono state concepite al Senato.

⁵ Il Consiglio di Stato ha rilevato che, " *nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di 'fuga dal regolamento' (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti 'atipici', di natura non regolamentare*".

Nel quarto turno di presidenza la previsione di decreti di natura non regolamentare è stata rilevata in una sola disposizione (l'articolo 5-bis, introdotto al Senato) del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, recante disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione.

Osservatorio sulle fonti

attivismo e di volontà riformatrice. La differenza però tra il tratto finale della presidenza Napolitano e il primo anno e mezzo (poco di più) della presidenza Mattarella è significativa: in undici mesi e quasi mezzo il Presidente Napolitano firma 28 decreti legge, per un totale, all'origine, di 1.511 commi; il Presidente Mattarella, in 19 mesi e mezzo (fino al 15 settembre 2016) firma 25 decreti, con un numero di commi dimezzato: in totale, 757. Durante la presidenza Napolitano ogni decreto nasce, all'origine, con una media di 54 commi, che diventano 30 con il Presidente Mattarella. In compenso, nell'esame parlamentare, i decreti legge crescono del 52,8 per cento nel periodo della presidenza Napolitano (il Parlamento aggiunge cioè, in sede di conversione, una media di 28 commi a decreto, per un totale di 784 commi); crescono del 73,1 per cento nel periodo iniziale della presidenza Mattarella (per una media a decreto di 19,9 commi e un totale di 498 commi aggiunti in sede di conversione). L'emanazione di decreti legge più contenuti e quindi più gestibili si riverbera immediatamente sulla necessità di porre la questione di fiducia: nel corso del 2014 il Governo pone la fiducia nel procedimento di conversione 26 volte (14 alla Camera e 12 al Senato); nel 2015 11 volte (4 alla Camera e 7 al Senato); nel 2016, fino al 15 settembre, 8 volte (3 alla Camera e 5 al Senato).

Il secondo fattore che va considerato è quello della durata e dell'andamento delle legislature⁶. Una legislatura che ambisce a durare, dopo la fase iniziale fisiologicamente dominata dalla decretazione d'urgenza, valorizza sempre più la legislazione ordinaria e getta le basi per processi delegati complessi e a lunga gittata: nella XIII legislatura furono le cosiddette leggi Bassanini (in particolare le leggi nn. 59 e 127 del 1997); nella XIV legislatura varie leggi a carattere settoriale (in particolare, nel 2003, le leggi nn. 30 – mercato del lavoro, 38 – agricoltura, 53 – istruzione, 229 – legge di semplificazione 2001; altre leggi, dal sapore programmatico, rimasero più o meno inattuato: l'esempio eclatante è la legge n. 80 del 2003, recante delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale); nella XVI legislatura, la legge a carattere multisettoriale n. 69 del 2009 e le leggi più settoriali n. 99 del 2009 (sviluppo e internazionalizzazione delle imprese e energia) e n. 183 del 2010 (lavoro)⁷; nella XVII legislatura, la legge n. 183 del 2014 (lavoro) e la legge n. 124 del 2015 (riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche). Non a caso, manca all'appello la XV legislatura, vissuta stentatamente due soli anni, nella quale si registrano poche leggi contenenti disposizioni di delega a carattere settoriale. Le grandi leggi delega vengono approvate nel secondo o al massimo nel terzo anno di legislatura (1997, secondo anno; 2003, terzo anno; 2009, secondo anno; 2014, secondo anno e 2015, terzo anno), quando la legislazione ordinaria comincia ad esercitare un ruolo non puramente ancillare rispetto ai procedimenti di conversione. La loro attuazione si dipana nella fase successiva della legislatura e non raramente invade

⁶ Si veda *il focus* del fascicolo n. 5 della XVII legislatura degli Appunti del Comitato per la legislazione, aggiornato al 15 giugno 2015 e dedicato agli andamenti della produzione legislativa nel periodo 2008-2015.

⁷ Le tre leggi originano per stralcio da un solo disegno di legge, n. 1441, presentato alla Camera all'inizio della legislatura, il 5 agosto 2008).

Osservatorio sulle fonti

quelle successive, magari con oscillazioni o veri e propri cambi di linea, consentiti talora dalla genericità dei principi e criteri direttivi di delega⁸.

Il terzo fattore riguarda il graduale stemperarsi della ferocia della crisi economico-finanziaria, che ha reso meno necessario il ricorso alla decretazione d'urgenza e a tecniche di rinvio a successivi provvedimenti, molto utilizzato nel periodo più cruciale dell'impennamento dello *spread* (fine 2011 – 2012), anche per mostrare ai mercati e all'Unione europea le buone intenzioni riformatrici del Paese. “I decreti legge ai tempi dello *spread*” potrebbe essere tranquillamente il titolo di un film dell'orrore, nel quale il Governo dà vita in maniera irrefrenabile a mostri poliformi (decreti *omnibus*) che a loro volta rinviano a centinaia di adempimenti successivi, e che si gonfiano in Parlamento fino a diventare ingestibili, tanto da richiedere regolarmente la necessità di porre la questione di fiducia per poter chiudere un testo, soggetto a modifiche a distanza anche di pochi giorni dall'approvazione. Il Governo Monti, in poco meno di un anno e mezzo, produce 41 decreti legge: 35 convertiti e 6 decaduti (ma confluiti in altri atti). I 35 decreti legge convertiti nascono all'origine con una media di 85,5 commi (per un totale di 2.992 commi) e crescono mediamente, nell'esame parlamentare, di altri 1.232 commi (per una media di 35,2 commi). Al confronto, si possono apprezzare ancora di più i dati riportati sopra circa la consistenza media dei decreti negli ultimi due anni, che infatti rende meno frequente il ricorso alla fiducia.

Vorrei soffermarmi un attimo proprio sulla prassi relativa a questo istituto, in connessione con il “bicameralismo alternato”. In ossequio al Parlamento, il Governo Monti si attiene strettamente ad una prassi ormai ampiamente consolidata: la fiducia viene posta sul testo confezionato dalle Commissioni; se esso necessita di qualche ritocco, viene rimandato in Commissione per gli ultimi aggiustamenti. Al Senato, poiché le Commissioni, a differenza della Camera, non formano un loro testo sui decreti legge, il Governo utilizza il maxi emendamento, che assembla e riproduce i singoli emendamenti approvati nelle Commissioni stesse. Il maxi emendamento, quindi, è solo un espediente tecnico utilizzato per porre la fiducia sui decreti legge: addirittura, il Dipartimento dei rapporti con il Parlamento considera – o almeno considerava – il maxi emendamento non come un emendamento del Governo, ma come il vettore fotografico di tutti gli emendamenti che in esso vanno a confluire, che può contenere anche cose che non piacciono al Governo⁹.

⁸ L'esempio classico è il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152: emanato al termine della XIV legislatura, vie interamente riscritto per quanto riguarda la fondamentale parte II (procedure per la valutazione ambientale strategica (Vas), per la valutazione dell'impatto ambientale (via) e per l'autorizzazione integrata ambientale) dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, emanato al tramonto della XV legislatura; nel cuore della XVI legislatura, riaperti i termini per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi (articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69), è il decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 a reintervenire massivamente sulle stesse, tribolate questioni (oltre che su diverse altre).

⁹ Il precedente più noto in questo senso riguarda non un decreto legge ma la legge finanziaria per il 2007: si tratta del famoso “emendamento Fuda”, in materia di decorrenza del termine di prescrizione per la responsabilità amministrativa, che trovò accoglimento nel maxiemendamento con il quale il Governo riscrisse tale legge, ponendovi la fiducia. La norma, divenuta il comma 1343 dell'articolo 1 della legge 27

Osservatorio sulle fonti

Questo sistema valorizza in maniera inedita il ruolo delle Commissioni, attribuendo loro funzioni formalmente referenti e sostanzialmente redigenti, a scapito del *plenum* e delle altre Commissioni e dei deputati a queste ultime appartenenti. Il testo viene formato nella o nelle due Commissioni competenti in sede referente¹⁰ e diventa definitivo: l'esame dell'Aula spesso è una semplice "ratifica" di quel che è stato fatto in Commissione, a vantaggio di alcune Commissioni ed a scapito, ovviamente, di altre. In particolare, sono le due Commissioni più trasversali della Camera e del Senato – ossia la Commissione Affari Costituzionali e la Commissione Bilancio – ad espropriare in molti casi le Commissioni di merito, in quanto sono chiamate a pronunciarsi su decreti *omnibus* o comunque molto ampi, con un altro effetto interessante. Infatti, le Commissioni Bilancio e Affari costituzionali, quando agiscono in prima persona, faticano ad esercitare anche il ruolo di controllori che in genere esercitano nei confronti delle altre Commissioni, lasciandosi andare, talora, a formulazioni che esecrerrebbero nell'esercizio della funzione consultiva.

Per bicameralismo alternato intendo un sistema nel quale è soltanto una Camera a scrivere il testo di una legge, mentre l'altra si limita all'approvazione senza modifiche o a ritocchi non sostanziali. In questa legislatura il bicameralismo alternato sembra funzionare ed è una razionalizzazione del sistema bicamerale perfetto. Nel caso della conversione dei decreti legge attraverso un voto di fiducia implica in genere che una o al massimo due Commissioni di una sola Camera si pronuncino definitivamente sui testi legislativi in luogo del Parlamento nel suo complesso.

Ebbene, nella legislatura in corso, su 68 leggi di conversione approvate al 15 settembre 2016, 58 (l'85,3 per cento) sono state approvate attraverso una sola lettura in ciascun ramo. La fiducia è stata posta su 32 leggi: in 6 casi è stata posta soltanto nel primo ramo di esame; in 10 casi è stata posta soltanto nel secondo ramo di esame; 13 leggi sono state approvate con un doppio voto di fiducia, ripetuto alla Camera e al Senato; 3 leggi sono state approvate con un triplo voto di fiducia (uno dei due rami ha effettuato due letture)¹¹. Combinando i dati sulle leggi di conversione approvate senza

dicembre 2006, n. 296, fu abrogata prima ancora che potesse entrare in vigore dal decreto legge 27 dicembre 2006, n. 299.

¹⁰ Delle 68 leggi di conversione approvate nei primi tre anni e mezzo della XVII legislatura, 30 sono state assegnate, alla Camera, a due Commissioni riunite; confermano la complessità dei decreti legge anche i dati relativi al numero di Commissioni coinvolte alla Camera in ciascun procedimento di conversione: in 9 casi su 68 (poco più del 13 per cento) sono state coinvolte tutte le Commissioni; soltanto in 14 casi (poco più del 20 per cento) è stato coinvolto un numero relativamente basso di Commissioni (da 2 a 6); le altre 45 leggi sono state esaminate da un numero di Commissioni variabile tra 7 e 13.

¹¹ I disegni di legge di conversione del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, recante disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese, e del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, sono stati approvati attraverso la posizione della fiducia sia nelle due letture presso la Camera, sia nella lettura presso il Senato.

Sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe

Osservatorio sulle fonti

necessità della *navette* e la posizione della questione di fiducia, si trae la conclusione che non solo il bicameralismo alternato ha funzionato egregiamente (58 leggi su 68), ma che 19 leggi di conversione (le 6 sulle quali la fiducia è stata posta nel primo ramo e le 13 in cui è stata posta in entrambe le Camere) sono state definite esclusivamente nella o nelle due Commissioni competenti in sede referente, senza possibilità di qualsiasi successivo intervento emendatore.

Per concludere, vorrei richiamare tre aspetti, che mi riprometto di approfondire nella versione definitiva di questo scritto: morfologia e linguaggio dei decreti legge (e delle leggi); il rinvio ad atti successivi; le catene di decreti legge.

Morfologia e linguaggio delle leggi si muovono lungo due poli opposti: da un lato, continuano a proliferare disposizioni minute, di dettaglio, dal sapore e dalla sostanza quasi amministrative; dall'altro lato, il legislatore, soprattutto nell'imperversare della crisi, adotta uno stile esattamente agli antipodi: inserisce il precetto – che da fondamento diventa quasi accessorio della legge – in un mosaico difficilmente dipanabile di finalità, descrizioni del contesto, motivazione dell'intervento. Tutto questo, forse, proprio per dissimulare la latenza del precetto e per spiegarsi davanti ai cittadini, alle altre istituzioni (incluse quelle europee) e ai mercati. In genere, tipico di questa impostazione è il rinvio ad un successivo adempimento, cui si affidano cose a volte impossibili. Questo stile si afferma non a caso a partire dal decreto legge n. 70/11, intitolato al semestre europeo, ed appare ora in fase recessiva, anche se ha lasciato strascichi difficili da debellare.

Non posso esimermi dal richiamare (ancora una volta) una vicenda per me del tutto sintomatica: i ripetuti proclami riguardanti mirabolanti liberalizzazioni e semplificazioni, ripetuti nell'arco di pochi mesi, a cavallo tra l'estate 2011 e la primavera 2012.

Nella canicola agostana, l'articolo 3 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 è roboante già nella rubrica: "Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche" e si apre con l'enunciazione di un principio straordinario, sia pure mitigato con le dovute eccezioni: "Comuni, Province, Regioni e Stato, entro il 30 settembre 2012, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di:

- a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;
- b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione;
- c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale;
- d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;
- e) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica".

elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea è stata posta la fiducia presso il Senato (in prima e seconda lettura) e presso la Camera.

Osservatorio sulle fonti

Il legislatore, conscio dell'illusorietà del proclama, rincara la dose al comma 3 con il fallace intento di dargli efficacia: “Sono in ogni caso soppresse, alla scadenza del termine di cui al comma 1, le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi. Nelle more della decorrenza del predetto termine, l'adeguamento al principio di cui al comma 1 può avvenire anche attraverso gli strumenti vigenti di semplificazione normativa. Entro il 31 dicembre 2012 il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con i quali vengono individuate le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nel presente comma ed è definita la disciplina regolamentare della materia ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1”.

Non stupisce certo sapere che non si è proceduto a nessuna abrogazione e che il regolamento di delegificazione non sia stato adottato (tra parentesi: da notare come l'oggetto tipico di una delega venga derubricato al rango più alto possibile in un decreto-legge, cioè ad un regolamento di delegificazione). Potrebbe sorprendere, piuttosto, che proclami analoghi vengano ripetuti in un breve arco temporale prima dal decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 e, a distanza di pochi giorni, dal decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5.

La sarabanda di proclami e futuribili adempimenti produce un effetto positivo: per la prima volta, la stampa più avvertita e la politica iniziano a prestare una qualche attenzione a un tema fondamentale: applicazione e attuazione delle leggi. L'Ufficio per il programma di Governo effettua ormai costantemente un monitoraggio che dà conto a cadenza più o meno mensile dello stock degli adempimenti previsti e, con esclusivo riguardo al progresso (l'eredità dei Governi Monti e Letta), delle relative attuazioni¹². Nell'agosto 2015, l'articolo 21 della legge n. 124 ha delegato il Governo ad abrogare o modificare le previsioni di adempimenti non legislativi ormai obsolete, spesso perché impossibili da attuare, come quelle sopra richiamate. Il decreto legislativo 22 gennaio 2016, n. 22 abroga 46 previsioni di adempimenti (ed altre ne modifica), con la volontà di dare un colpo di spugna su un modo di legiferare che va superato, compiendo uno sforzo teso ad assicurare – là dove possibile – l'immediata applicazione delle leggi e soprattutto dei decreti legge.

L'ultimo fenomeno che desidero richiamare è quello della concatenazione di decreti legge dedicati alle stesse vicende (per esempio, negli ultimi anni, il Gruppo ILVA e la crisi bancaria¹³), che mette a nudo la crescente difficoltà di discostarsi da norme che

¹² Il report al 22 giugno 2016 segnala che su 889 adempimenti da attuare che il Governo Renzi ha ricevuto in eredità dai Governi precedenti (474 dal Governo Monti e 415 dal Governo Letta), ne restano da attuare 178.

¹³ A titolo esemplificativo, la vicenda del Gruppo ILVA ha visto susseguirsi in 4 anni 9 decreti legge, che da un lato sono intervenuti a regime sulla normativa in materia di grandi imprese in crisi e dall'altro hanno dettato una disciplina specifica e spesso derogatoria del quadro normativo vigente per risolvere la crisi economica ed ambientale dello stabilimento ILVA di Taranto e del gruppo industriale:

7 agosto 2012, n. 129, recante disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto;

Osservatorio sulle fonti

svolgano una funzione puramente contingente. Un mondo sempre più complesso e veloce rende improbo al legislatore dare risposte durature, che assicurino stabilità e certezza del diritto. Forse, però, qualche sforzo, nell'ottica della programmazione e della progettazione legislativa, si potrebbe compiere, ma questo sarebbe un altro discorso rispetto ai temi della ricerca e di questo convegno.

3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale;

4 giugno 2013, n. 61, recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale;

31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni (articolo 12);

10 dicembre 2013, n. 136, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate;

24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea, nel testo risultante dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 116, che ha assorbito i contenuti del decreto-legge 16 luglio 2014, n. 100, recante misure urgenti per la realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario;

5 gennaio 2015, n. 1, recante disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto;

4 dicembre 2015, n. 191, recante disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA;

9 giugno 2016, n. 98, recante disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA.