dirittifondamentali.it

Dirittifondamentali.it - Fascicolo 1/2020
Data di pubblicazione – 27 marzo 2020

Materiali per uno studio del rapporto tra Parlamento e Governo a partire dalla produzione normativa e dalle modalità del suo aggiornamento [*]

di
Saulle Panizza [*]

SOMMARIO: 1. La produzione normativa tra Parlamento e Governo nei Rapporti sullo stato della legislazione. - 2. Alcune questioni di metodo alla base della presente indagine. - 3. Un primo aspetto: i tempi medi di approvazione delle leggi e le rilevanti differenze tra i disegni di legge di iniziativa governativa e parlamentare. - 4. Un secondo aspetto: l'utilizzo della legge e degli atti normativi primari del Governo come strumento di aggiornamento delle leggi del Parlamento. - 5. Alcuni casi di rilevante svuotamento della legge ad opera di aggiornamenti all'atto attraverso fonti governative.

1. La produzione normativa tra Parlamento e Governo nei Rapporti sullo stato della legislazione

Punto di partenza di queste riflessioni è l'ultimo Rapporto sullo stato della legislazione, relativo al 2017-2018, pubblicato a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati ([1]). Esso propone, in particolare, un confronto tra la XVI (2008-2013) e la XVII legislatura (2013-2018), da cui emergono dati di grande interesse per la comprensione delle dinamiche in ordine al sistema delle fonti nell'attuale fase storica e, più in generale, al rapporto tra Parlamento e Governo ([2]).

---

[*] Relazione predisposta in occasione del Convegno su "I caratteri della democrazia parlamentare, oggi", a cura di V. Baldini, Cassino 25-26 marzo 2020, rimandato a causa dell'emergenza sanitaria

[*] Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di Pisa

[1] Il testo più recente cui fare riferimento, così come i precedenti, può essere scaricato dal sito della Camera dei deputati: https://temi.camera.it/leg18/temi/il-rapporto-sulla-legislazione-2017-18.html Tali rapporti costituiscono, dalla fine degli anni novanta del secolo scorso, uno strumento insostituibile per ogni analisi sui temi della produzione normativa (sia statale sia regionale), con importanti sguardi anche alla comparazione e alla giurisprudenza costituzionale.

[2] Per una visione di insieme del tema, aggiornata al presente, cfr. *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, a cura di M. Malvicini, in *Federalismi.it – Numero speciale 3/2019*, ed ivi in particolare i contributi di E. LONGO, *La funzione legislativa nella*

Volendo sintetizzare, il documento evidenzia come sia possibile riscontrare, attraverso i dati forniti, una attività legislativa a prevalente "trazione governativa", in linea con quanto accade in molti altri Stati europei, ma con livelli, in generale, leggermente inferiori ([3]). Al riguardo il Rapporto registra, quale peculiarità italiana, il "ricorso ancora privilegiato in Italia, allo strumento della legge, rispetto ad altre tipologie di fonti come i decreti legislativi o i regolamenti di delegificazione" ([4]). Viene quindi segnalato l'elevato numero di emendamenti approvati, in particolare ai provvedimenti di iniziativa governativa e ai decreti legge (in significativa crescita nell'ultima legislatura conclusa). Infine, ulteriore peculiarità è quella dei consistenti tempi di esame parlamentare: nella XVII legislatura per l'approvazione dei provvedimenti di iniziativa governativa diversi dai decreti-legge sono stati necessari 286,3 giorni in media e per i provvedimenti di iniziativa parlamentare 595 giorni. Il Rapporto contiene poi una serie di elementi, grafici e tabelle che permettono di stratificare l'esame della produzione normativa per dimensione delle leggi, tipologia, ambiti di intervento, iniziativa, ecc.

La riflessione qui proposta si sofferma su due aspetti tra quelli presenti nel Rapporto: il primo, più specifico, è costituito dai tempi medi di approvazione dei provvedimenti, il secondo, coinvolgente una visione più ampia, è rappresentato dall'interrogativo circa la natura – ritenuta, come ricordato, ancora "privilegiata" – del ricorso allo strumento della legge che caratterizzerebbe il nostro, rispetto ad altri Paesi. Elaborando una serie di dati del Rapporto e affiancandovene altri

---

XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018, e di F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, rispettivamente 13 ss. e 35 ss.; per una riflessione complessiva sulla legislatura trascorsa, cfr. gli atti del Convegno "Analizzando la XVII legislatura: elementi per un bilancio", in *Osservatoriosullefonti.it*, Speciale, fasc. n. 2/2018, con introduzione di E. ROSSI, F. PACINI, *Le ragioni di un "bilancio" della XVII legislatura*; nonché, con riguardo all'Esecutivo, "I poteri normativi del Governo", in *Osservatoriosullefonti.it*, Speciale, fasc. n. 2/2019, con *Introduzione* di G. TARLI BARBIERI.

[3] Secondo il documento in esame, le leggi approvate di iniziativa governativa rappresentano, in Italia, il 75% del totale di quelle approvate nel periodo 2008-2018, a fronte dell'80% della Francia (nel 2007-2017), dell'83% della Germania (nel 2009-2017), del 90% della Spagna (nel 2008-2015), mentre il dato del Regno Unito è stato del 73% nel periodo 2010-2017.

[4] Si osserva nel Rapporto, a pag. 7, che "il numero di leggi è analogo a quello della Francia, e nettamente superiore a quello di Gran Bretagna e Spagna anche se non a quello della Germania".

sempre da fonti istituzionali, si cercherà di rimarcare, in proposito, quella che in realtà appare, non da ora, una progressiva perdita di centralità della legge – e del Parlamento – nella produzione normativa, a tutto vantaggio delle fonti governative ([5]).

2. Alcune questioni di metodo alla base della presente indagine

Prima di affrontare il merito delle questioni sono, però, necessarie alcune precisazioni di carattere metodologico.

Partiamo dall'arco temporale di riferimento. Cercare di indagare la possibile evoluzione e le tendenze di fenomeni complessi come quelli qui considerati richiede un tempo lungo e la correlata disponibilità di dati attendibili per l'intero periodo.

Ai presenti fini, per la questione dei tempi medi di approvazione dei provvedimenti si è ritenuto di utilizzare il sito del Senato, che propone accurate statistiche sull'attività legislativa, a partire dalla XIII legislatura ([6]). I dati analizzati sono pertanto riferiti a un arco temporale di circa venticinque anni, a far data dal 1996.

Per la questione della centralità della legge, in queste riflessioni si proporrà una

[5] Il tema è, come noto, ampiamente affrontato in dottrina; una disamina sintetica, ma assai efficace, è quella di P. CARETTI, *La "crisi" della legge parlamentare*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 1/2010, il quale distingue tra cause che hanno determinato una trasformazione, per così dire, fisiologica, nel ruolo della legge e cause, invece, che costituiscono sviluppi patologici, fra le quali individua, in particolare, l'uso della delega legislativa e della decretazione, oltre all'espansione del potere di ordinanza; sul consolidamento dello spostamento del potere decisionale, in atto ormai da decenni, in materia di adozione delle fonti primarie dal Parlamento al Governo, si sofferma anche U. DE SIERVO, *Rappresentanza politica e ruolo della legge*, *id.*, fasc. n. 3/2012; per una ricostruzione del percorso di ampliamento dei poteri normativi dell'Esecutivo in epoca repubblicana, all'interno di una disamina complessiva sul rendimento dell'organo, v. N. LUPO, *Il governo italiano. Settanta anni dopo*, *RivistaAic*, fasc. n. 3/2018, 150 ss. e, in particolare, 171 ss.; sul tema, tra i contributi più recenti, v. F. MEOLA, *Governare per decreto. Sistema delle fonti e forma di governo alla ricerca della rappresentanza perduta*, *id.*, fasc. n. 3/2019; sempre partendo dai Rapporti sullo stato della legislazione, ma con uno specifico approfondimento dei temi legati alla decretazione d'urgenza, E. AURELI, *L'uso del decreto-legge nella XVII legislatura*, *id.*, fasc. n. 1/2019. Pur registrando fenomeni di fuga dalla legge del Parlamento, conclude nel senso che la legge parlamentare "è residuale, ma non è finita" E. CATERINA, *Appunti sull'impiego della legge ordinaria durante la XVII legislatura*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 2/2018, cit.

[6] Cfr. http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/Statistiche/index.html; nella pagina indicata si trovano i link per accedere anche ai dati delle varie altre legislature.

prospettiva un po' diversa da quella in genere osservata nei Rapporti sullo stato della legislazione. Anziché guardare al numero, alle dimensioni, agli ambiti di intervento, ecc. degli atti normativi, si è scelto di concentrare l'attenzione sull'utilizzazione degli stessi in chiave di modificazione e aggiornamento di atti normativi precedenti. Per tale indagine, lo strumento prescelto è stata la banca dati di Normattiva, mediante la funzione di ricerca avanzata dell'atto originario con i relativi aggiornamenti ([7]). Per omogeneità, anche in questo caso si è circoscritta l'indagine a provvedimenti rientranti nelle ultime sei legislature, a partire dalla XIII (e con l'avvertenza che, per quella in corso, i dati sono ovviamente parziali e riferiti al momento in cui si scrive).

Altra indicazione preliminare di metodo è relativa all'aver scelto, per ciascuna legislatura, un anno solare di riferimento per l'esame più analitico dei dati. Si è infatti escluso di poter lavorare sulla legislatura (e su ogni legislatura) nel complesso, sia per la mole di dati sia per la diversa lunghezza delle legislature coinvolte nell'arco temporale (la XV, in particolare, è durata appena due anni, attraversando parte del 2006, il 2007 e alcuni mesi del 2008, fino ad aprile; mentre quella attuale è entrata nel terzo anno). Inoltre, si è ritenuto di scartare il primo e l'ultimo anno di ogni legislatura, sia perché non coincidenti con l'anno solare (votandosi in genere a primavera) sia perché soggetti a dinamiche di produzione normativa assai peculiari, dovute all'inizio e alla fine del periodo di durata delle Camere.

La scelta è stata pertanto quella di considerare nello specifico, per ogni legislatura, il secondo anno ([8]). Di conseguenza, i dati riguarderanno in maniera analitica il

[7] Cfr. https://www.normattiva.it/ricerca/avanzata/aggiornamenti; quanto alle caratteristiche e alle modalità di uso della banca dati, si rinvia alla guida presente sul sito: https://www.normattiva.it/static/guida.html

[8] Se si considerano le legislature non accorciate rispetto alla loro scadenza naturale e completate (nell'arco qui considerato, la XIII, la XIV, la XVI e la XVII), il secondo anno è quello che mostra una produzione normativa più omogenea e assai prossima al fisiologico 20% (1/5) sul totale della produzione della legislatura: nel 1997 sono stati prodotti 187 atti normativi primari sui 906 della legislatura (20,64%); nel 2002, 130 su 686 (18,95%); nel 2009, 87 su 391 (22,25%); nel 2014, 72 su 379 (18,99%). Gli scostamenti dal dato ipotetico risultano dunque inferiori a quelli che si registrano, sempre nelle quattro legislature completate, con riguardo al terzo anno (per cui si va da un 18,67% a un 24,92%) e ancor di più al quarto (dal 17,34% al 25,32%).

1997, il 2002, il 2007, il 2009, il 2014 e il 2019.

Le altre opzioni di metodo rilevanti per il controllo della presente analisi (e delle risultanze cui si perverrà) saranno esplicitate nei prossimi paragrafi, intrecciandosi con alcuni profili di merito.

3. Un primo aspetto: i tempi medi di approvazione delle leggi e le rilevanti differenze tra i disegni di legge di iniziativa governativa e parlamentare

Venendo al primo aspetto di merito, il Rapporto ([9]) osserva che per l'esame dei disegni di legge di iniziativa governativa, al netto dei disegni di legge di conversione e di ratifica, i tempi medi di approvazione dei provvedimenti risultano analoghi nelle due legislature (XVI: 247,9 giorni; XVII: 232,5 giorni dall'inizio dell'esame all'approvazione definitiva) e significativamente più bassi rispetto a quelli delle proposte di legge di iniziativa parlamentare (i quali, peraltro, aumentano in misura consistente dalla XVI alla XVII legislatura: 438,3 giorni per la prima; 595 per la seconda) ([10]).

In verità, per comprendere più a fondo il diverso andamento del dato per le due tipologie (disegni di iniziativa governativa ovvero parlamentare), sembra opportuno allargare lo sguardo e partire dalla XIII legislatura, seguendo la progressione dei dati da lì in avanti. La tabella che segue costituisce una rielaborazione al riguardo, sulla base, come detto, dei dati statistici ricavabili dal sito del Senato.

dirittifondamentali.it

[9] Cfr. Rapporto sulla legislazione 2017-2018, pag. 29, con il grafico relativo a XVI e XVII legislatura, e dunque agli anni dal 2008 al 2017.

[10] In generale, sulla iniziativa legislativa attribuita ai parlamentari, anche in chiave storica, cfr. V. DI PORTO e L. GIANNITI, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, fasc. n. 2/2017; per i dati più recenti sull'iniziativa legislativa e sulla produzione normativa, V. DI PORTO, A. PIANA, *Dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 al governo gialloverde: i numeri della legislazione in due legislature sopravvissute a se stesse*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2019; sui caratteri assunti dalla iniziativa legislativa del Governo, con particolare riferimento ai dati della XVII legislatura, v. G. M. SALERNO, *L'iniziativa legislativa dell'esecutivo: alcune riflessioni*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, fasc. n. 2/2017.

TABELLA 1: "Leggi approvate e tempi medi di approvazione dalla XIII alla XVIII legislatura"

Legislatura	Periodo	Anno	Leggi totali approvate	Tempo medio di approvazione	Leggi di iniziativa parlamentare	Tempo medio	Leggi di iniziativa governativa	Tempo medio
XIII	1996-2001	1996	87	47	23	67	64	40
		1997	187	146	28	187	159	139
		1998	190	272	33	403	157	244
		1999	201	511	43	601	158	486
		2000	149	414	37	824	111	275
		2001	92	470	37	620	55	369
		totale	906	321	201	494	704	271
XIV	2001-2006	2001	56	57	12	113	44	42
		2002	130	119	23	192	107	103
		2003	171	212	30	425	141	167
		2004	119	266	27	595	92	169
		2005	127	355	29	719	98	247
		2006	83	335	26	722	57	159
		totale	686	232	147	505	539	158
XV	2006-2008	2006	24	52	3	91	21	47
		2007	68	137	9	231	59	123
		2008	20	184	1	29	19	192
		totale	112	127	13	183	99	120
XVI	2008-2013	2008	44	40	1	57	43	40
		2009	87	107	19	204	68	80
		2010	73	147	17	331	56	91
		2011	70	223	18	486	52	132
		2012	110	331	35	613	75	200
		2013	7	258	1	448	4	140
		totale	391	193	91	442	298	116
XVII	2013-2018	2013	31	57	4	86	27	53
		2014	72	159	12	282	60	134
		2015	87	279	15	562	71	217
		2016	96	378	24	689	71	271
		2017	93	530	39	779	54	350
		2018						
		totale	379	324	94	628	283	222
XVIII	2018-2020	2018	21	47	4	38	17	49

dirittifondamentali.it

2019	77	143	23	192	53	119
2020	5	134	1	485	4	46
totale	103	123	28	180	74	99

In forza dei dati riportati nella tabella 1 si possono fare alcune osservazioni, dapprima con riguardo all'evoluzione all'interno delle singole legislature, e, a seguire, nell'arco temporale complessivamente considerato.

Con riguardo alla XIII legislatura, le leggi di iniziativa parlamentare rappresentano il 22% del totale, mentre il dato del secondo anno della legislatura è decisamente inferiore (15%), con più forte prevalenza delle leggi di iniziativa governativa. Il tempo medio di approvazione delle leggi di iniziativa parlamentare segna un crescendo in giorni (67, 187, 403, 601, 824, 620) e si attesta nella legislatura a 494, pari al 153% del tempo medio di approvazione di tutti i provvedimenti e al 182% del tempo medio di approvazione dei provvedimenti di iniziativa governativa.

Nella XIV legislatura, le leggi di iniziativa parlamentare rappresentano il 21% del totale, mentre il dato del secondo anno della legislatura (così come del terzo) è di pochi punti percentuali inferiore (17%). Il tempo medio di approvazione delle leggi di iniziativa parlamentare segna un crescendo in giorni (113, 192, 425, 595, 719, 722: nella parte finale della legislatura, dunque, si registra un dato prossimo ai due anni) e si attesta nella legislatura a 505, pari al 217% del tempo medio di approvazione di tutti i provvedimenti e al 319% del tempo medio di approvazione dei provvedimenti di iniziativa governativa.

La XV legislatura, anomala per durata rispetto alla serie considerata, segna dati in parte diversi. Le leggi di iniziativa parlamentare rappresentano appena l'11% del totale, mentre il dato del secondo anno è leggermente più alto (si ricordi, peraltro, che solo il secondo anno è completo nella legislatura, mentre il primo e il terzo hanno avuto una durata di pochi mesi). Altra peculiarità della legislatura, correlata sempre verosimilmente alla sua durata, è rappresentata dal tempo medio di approvazione delle leggi di iniziativa parlamentare, non così marcatamente distante dal dato complessivo (144%) e da quello dei provvedimenti di iniziativa

governativa (152%).

Con riferimento alla XVI legislatura, le leggi di iniziativa parlamentare rappresentano il 23% del totale, mentre il dato del secondo anno della legislatura è solo leggermente più basso (21%). Il tempo medio di approvazione delle leggi di iniziativa parlamentare segna un crescendo in giorni (57, 204, 331, 486, 613, 448) e si attesta a 442, pari al 229% del tempo medio di approvazione di tutti i provvedimenti ([11]) e al 381% del tempo medio di approvazione dei provvedimenti di iniziativa governativa ([12]).

All'interno della XVII legislatura, le leggi di iniziativa parlamentare rappresentano quasi un quarto del totale, mentre il dato del secondo anno della legislatura è significativamente più basso (16%). Il tempo medio di approvazione delle leggi di iniziativa parlamentare segna un crescendo in giorni (86, 282, 562, 689, 779) e si attesta a 628 ([13]), pari al 193% del tempo medio di approvazione di tutti i provvedimenti e al 282% del tempo medio di approvazione dei provvedimenti di iniziativa governativa.

La XVIII legislatura, attualmente in corso, pur con la ovvia parzialità del dato, mostra che le leggi di iniziativa parlamentare sono poco più di un quarto del totale e che i tempi medi per la loro approvazione, pur maggiori di quelli necessari per le leggi di iniziativa governativa, lo sono però (almeno per il momento) in misura inferiore al doppio.

Volendo provare a estrapolare qualche dato che sia espressione di un andamento di periodo, si può osservare quanto segue.

---

[11] È il dato medio di legislatura riferito all'approvazione delle leggi parlamentari che maggiormente si discosta dal tempo medio di approvazione del totale dei provvedimenti.

[12] E', anche in questo caso, il dato medio di legislatura riferito all'approvazione delle leggi parlamentari che maggiormente si discosta dal tempo medio di approvazione dei provvedimenti di iniziativa governativa. In pratica, l'approvazione di un provvedimento di iniziativa parlamentare ha richiesto in media quasi il quadruplo del tempo rispetto a un provvedimento di iniziativa governativa.

[13] Il dato dei giorni richiesti nel 2017 (779) costituisce il secondo più alto dal 1996 (dopo il 2000), mentre quello della media della XVII legislatura (628) rappresenta il valore maggiore dell'intera serie considerata. Tradotto, ciò significa che i provvedimenti di iniziativa parlamentare approvati hanno richiesto in media, per l'intera legislatura, più di un anno e mezzo (anzi, oltre 20 mesi) per il completamento dell'*iter*, e, se si osserva l'ultimo periodo della legislatura (2017 e 2018), sono occorsi, in media, addirittura due anni per raggiungere l'obiettivo.

dirittifondamentali.it

Se prendiamo le quattro legislature che si sono completate (XIII, XIV, XVI e XVII), il numero delle leggi approvate è andato significativamente diminuendo (906, 686, 391, 379). La percentuale delle leggi di iniziativa parlamentare è rimasta sostanzialmente costante, oscillando all'interno di un intervallo compreso tra poco più di un quinto e poco meno di un quarto del totale (22,18%, 21,42%, 23,27%, 24,80%). La diminuzione del numero assoluto delle leggi e la percentuale costante di quelle di iniziativa parlamentare sul totale si sono però accompagnate a un innalzamento del tempo medio necessario per l'approvazione di queste ultime (dai 494 giorni della XIII ai 628 della XVII), mentre il fenomeno non è minimamente riscontrabile per quelle di iniziativa governativa (in giorni: 271, 158, 116, 222).

Tale dato andrebbe in qualche modo tenuto in considerazione, soprattutto quando si sostiene l'opportunità di riforme nella direzione di un rafforzamento dei poteri normativi del Governo e di una maggior garanzia dei tempi di approvazione dei disegni di legge di iniziativa governativa, questione che, com'è noto, ha accompagnato molta parte del confronto in occasione del tentativo di revisione costituzionale culminato nella bocciatura referendaria del dicembre 2016 ([14]).

4. Un secondo aspetto: l'utilizzo della legge e degli atti normativi primari del Governo come strumento di aggiornamento delle leggi del Parlamento

Il secondo aspetto qui esaminato muove, come detto, dai dati ricavabili da

[14] Sul tema, v., tra gli altri, U. DE SIERVO, *Rappresentanza politica e ruolo della legge*, cit., il quale già alcuni anni or sono osservava, sulla base dei dati della produzione normativa e dell'uso della questione di fiducia, che "davvero non si comprende come possa ancora parlarsi della necessità di dotare i Governi di ulteriori strumenti per incidere maggiormente nei processi di produzione delle norme primarie; semmai il problema è di portare razionalità e chiarezza, ma anche limiti, ai sistemi mediante i quali la volontà dei Governi determina in tutto o in larga parte il contenuto delle norme legislative"; un serrato esame del tema, alla luce dell'esperienza del sistema inglese, non sempre additato, anche da noi, con piena consapevolezza delle sue reali dinamiche, è quello compiuto da A. CARMINATI, *La vitalità del Parlamento nella scansione temporale del procedimento legislativo: un aspetto del sistema inglese spesso trascurato nel dibattito sulle riforme in Italia*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 2/2017, la quale osserva, tra l'altro, che i nostri Governi ottengono l'approvazione di ampie riforme legislative in tempi del tutto assimilabili a quelli delle tradizionali democrazie parlamentari europee, ma che, ciononostante, il tema della celerità dei processi decisionali e della supposta difficoltà che i Governi incontrerebbero nel dirigere l'attività delle Camere e nel dare risposte tempestive ed efficaci ai problemi contingenti resta centrale nel dibattito pubblico italiano.

Normattiva e prenderà in considerazione quelli riferiti a sei anni in particolare (1997, 2002, 2007, 2009, 2014 e 2019), corrispondenti al secondo anno delle ultime sei legislature, inclusa l'attuale.

Dal punto di vista del metodo, si è proceduto a selezionare i provvedimenti di interesse nel seguente modo:

1) utilizzando la funzione "ricerca avanzata", si è ristretto il campo mediante l'indicazione dell'anno e, quanto alla denominazione dell'atto, alla "legge" ([15]);

2) dall'elenco dei provvedimenti così ricavati si è provveduto a scartare quelli a prevalente iniziativa governativa o comunque con contenuti vincolati o particolari ([16]), facendo oggetto di approfondimento, ai nostri fini, solo i rimanenti ([17]).

---

[15] Escludendo, dunque, qualunque oggetto riconducibile a tutte le ulteriori denominazioni: Costituzione, legge costituzionale, decreto, deliberazione, determinazione, ordinanza, regolamento, ecc.

[16] Così, per gli anni in esame, non sono state considerate le leggi di conversione, di ratifica ed esecuzione, di recepimento di normative comunitarie, di delega (anche parziale o di modificazione di precedenti leggi di delega), di sanatoria, di istituzione di commissioni parlamentari di inchiesta, di modifica di previsioni inerenti commissioni parlamentari, di proroga o differimento di termini, di adesione a convenzioni, trattati e organismi internazionali, di applicazione di regolamenti comunitari, le leggi comunitarie e le leggi europee, leggi finanziarie, di bilancio e di rendiconto, di modifica di leggi recanti intese con le confessioni religiose, leggi riguardanti variazioni territoriali. Com'è naturale, vi sono margini di opinabilità in questa scelta, anche se è piuttosto comune l'esercizio di scorporare la produzione legislativa al fine di "depurare" i dati di ricerca da elementi di minor interesse. Il Rapporto sulla legislazione, ad es., distinguendo per tipologia le varie leggi, stratifica il dato per "leggi di bilancio", "leggi di ratifica", "leggi di conversione", "leggi europee", "leggi collegate alla manovra di finanza pubblica", esaminando partitamente quelle che così restano, definite le "altre leggi ordinarie". La diversità tra fonte e fonte è sottolineata, tra gli altri, da U. DE SIERVO, *Rappresentanza politica e ruolo della legge*, cit., il quale osserva, alla luce dei dati, che "tendono a ridursi radicalmente di numero le fonti denominate 'altre leggi ordinarie' e cioè le vere e proprie leggi parlamentari, escludendosi dal conteggio – in quanto radicalmente condizionate dalla volontà dei diversi Governi proponenti, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, le leggi di conversione dei decreti legge, le leggi di bilancio e quelle comunitarie"; usa, per la propria analisi, l'espressione "leggi ordinarie 'classiche', formatesi secondo il procedimento che si studia per primo sui manuali di diritto costituzionale" E. CATERINA, *Appunti sull'impiego della legge ordinaria durante la XVII legislatura*, cit., includendovi le "leggi ordinarie 'libere', sarebbe a dire il cui contenuto di base non è vincolato o tipizzato".

[17] Per il 1997, si tratta di 59 provvedimenti su 186 presenti nella banca dati (31,72%): 2, 6, 13, 25, 27, 48, 53, 68, 77, 78, 82, 85, 93, 96, 114, 127, 132, 133, 141, 147, 179, 183, 196, 206, 230, 233, 234, 238, 242, 249, 251, 257, 261, 266, 267, 270, 276, 284, 285, 333, 334, 339, 340, 341, 343, 344, 345, 346, 347, 352, 374, 395, 413, 416, 420, 425, 440, 454, 458. Per il 2002, si tratta di 35 provvedimenti su 118 presenti nella banca dati (29,66%): 2, 31, 37, 44, 59, 62, 72, 78, 94, 103, 104, 111, 117, 136, 145, 156, 166, 174, 179, 181, 182, 183, 186, 189, 221, 248, 260, 264, 267, 273, 277, 279, 288, 292, 295. Per il 2007, si tratta di 14 provvedimenti su 59 presenti nella banca dati (23,72%): 1, 9, 56, 68, 111, 119, 120, 124, 126, 130, 188, 246, 247, 256. Per il 2009, si tratta di 17 provvedimenti su 87 presenti nella

dirittifondamentali.it

Questi ultimi – vale a dire, nell'insieme, 151 leggi (1997: 59, 2002: 35, 2007: 14, 2009: 17, 2014: 11, 2019: 15) – sono stati esaminati alla luce del fatto che abbiano, o meno, subito aggiornamenti nel periodo dalla loro entrata in vigore fino al 15 marzo 2020. Gli atti (in qualsiasi modo) aggiornati sono poi stati analizzati alla luce del dato costituito da quante volte fossero stati oggetto di aggiornamento e attraverso quali atti (legge, decreto legge, decreto legislativo, decreto del Presidente della Repubblica, ecc.). La tabella che segue riassume le risultanze dell'indagine.

TABELLA 2: "Leggi parlamentari aggiornate, numero e tipologia di aggiornamento, per gli anni corrispondenti al secondo anno delle ultime sei legislature"

Anno	Numero provvedimenti considerati	Numero provvedimenti aggiornati	Percentuale	Numero di aggiornamenti	Media aggiornamenti per provvedimento aggiornato	Aggiornamenti attraverso legge	Percentuale
1997	59	33	55,93%	168	5,09	87	51,78%
2002	35	13	37,14%	51	3,92	20	39,21%
2007	14	10	71,42%	51	5,1	16	31,37%
2009	17	7	41,17%	53	7,57	12	22,64%
2014	11	4	36,36%	26	6,5	9	34,61%
2019	15	4	26,66%	8	2	3	37,50%

Sulla base dei dati riportati nella tabella 2 si possono fare alcune osservazioni.

Occorre premettere che la percentuale dei provvedimenti modificati sul totale di quelli considerati, così come il numero di aggiornamenti, sono variabili naturalmente dipendenti anche dal tempo che ci separa dalla loro approvazione, per cui il confronto tra una legislatura e l'altra e, soprattutto, tra quelle più risalenti e quelle più prossime, può risultare meno produttivo e praticabile. Tuttavia, appare significativo che la media di aggiornamenti per provvedimento modificato tenda a presentarsi con connotati piuttosto costanti: se si esclude il dato più recente (quello del 2019), l'oscillazione è compresa tra circa 4 e 7,5. Il dato getta una qualche luce

banca dati (19,54%): 10, 40, 41, 46, 47, 69, 92, 93, 94, 99, 111, 115, 144, 155, 162, 172, 184. Per il 2014, si tratta di 11 provvedimenti su 71 presenti nella banca dati (15,49%): 56, 62, 63, 64, 65, 110, 118, 125, 147, 173, 186. Per il 2019, si tratta di 15 provvedimenti su 78 presenti nella banca dati (19,23%): 3, 29, 31, 33, 36, 43, 51, 56, 65, 69, 71, 73, 84, 92, 119. Già il numero e più ancora la percentuale dei provvedimenti (ai nostri fini) significativi nei vari anni sono, in qualche modo, indicativi di una tendenza: dal 30% circa nell'anno preso a riferimento della XIII e della XIV legislatura, si scende al di sotto del 20% nella XVI, nella XVII e nella XVIII legislatura, evidentemente connotate in misura maggiore da provvedimenti a prevalente iniziativa governativa o comunque con contenuti vincolati o particolari.

dirittifondamentali.it

sulla "durata" nel tempo della normazione prodotta, spesso sottoposta a una più rapida usura rispetto al passato e connotata da una maggior difficoltà a rinvenire un'apprezzabile stabilità ([18]).

Di particolare interesse risulta soprattutto il dato degli aggiornamenti (ricordiamo: alle leggi più tipicamente parlamentari) apportati attraverso legge: superiore alla metà dei casi nel 1997, esso oscilla attorno a un terzo per gli anni successivi considerati (per scendere addirittura a poco più di un quinto nel 2009). In altri termini, la tendenza cui si assiste è quella per cui sono nettamente prevalenti negli anni a noi più vicini gli aggiornamenti apportati alle leggi da atti diversi dalla legge, quali decreti legge, decreti legislativi, decreti del Presidente della Repubblica (oltre che decreti ministeriali o del Presidente del Consiglio dei ministri, in caso di allegati) ([19]).

Proprio a tale ultimo aspetto, e alle conseguenze che esso pare in grado di determinare, conviene dedicare qualche ulteriore riflessione.

---

[18] Osservava U. DE SIERVO, *Rappresentanza politica e ruolo della legge*, cit., che la frequente e rapida modificazione della legislazione più recente, tanto da potersi parlare di "volatilità delle norme", "pone evidenti problemi agli interessati, se non addirittura di sufficiente conoscibilità delle norme (per di più in generale già molto ridotta da testi normativi estremamente eterogenei e spesso redatti con la tecnica della 'novellazione', tecnica sicuramente utile ai fini della certezza, ma che rende spesso del tutto incomprensibili all'opinione pubblica le innovazioni)"; sulle tormentate vicende dei vari tentativi, in epoca recente, di riordino del sistema delle fonti, v. l'approfondita analisi di F. PACINI, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, Napoli, 2017; sulla complessità che il tema porta con sé, anche per ragioni di sistema, v. C. INGENITO, *Moltiplicazione, frammentazione, destrutturazione e delocalizzazione delle fonti del diritto*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2019.

[19] Si aggiunga che nel computo delle leggi che aggiornano precedenti leggi vanno annoverate – come fa il sito di Normattiva – anche quelle di conversione dei decreti legge. Non si tratta di un numero elevatissimo (1997: 0; 2002: 2; 2007: 1; 2009: 1; 2014: 1; 2019: 3; anche se non sempre il dato è rintracciabile con precisione attraverso le indicazioni contenute nella banca dati), ma è chiaro che esso abbassa ulteriormente il peso delle leggi, per così dire, parlamentari, come strumento di aggiornamento normativo di precedenti leggi. E' significativo, ad es., che nell'anno appena trascorso (il 2019), caratterizzato in totale da 8 aggiornamenti a precedenti leggi, 5 si debbano a decreti legge e 3 a leggi di conversione, e dunque esclusivamente a fonti governative o di iniziativa governativa. Non direttamente rilevante ai nostri fini, il dato del tipo di atto normativo di fonte governativa attraverso il quale si produce l'aggiornamento della fonte parlamentare (e non di un suo allegato) può rappresentare un profilo ulteriormente problematico allorché sia di natura secondaria, come nel caso ad es. segnalato da F. PACINI, *L'impianto del Codice del Terzo settore*, in *Non Profit*, fasc. n. 3/2017, 17 ss. e, in particolare, 25 s., ove si analizza la previsione di una disposizione legislativa "aggiornabile" attraverso d.P.C.m.

dirittifondamentali.it

5. Alcuni casi di rilevante svuotamento della legge ad opera di aggiornamenti all'atto attraverso fonti governative

La media di aggiornamenti subiti dalle leggi e le fonti che li hanno disposti, su cui si è soffermata l'attenzione nel paragrafo precedente, non possono far dimenticare che la sorte alla quale va incontro nel tempo ciascun atto è un elemento assolutamente singolare, dipendente da molteplici variabili (dall'ambito di intervento alla sua incidenza sull'ordinamento, dal momento della legislatura in cui ne interviene l'approvazione alla qualità redazionale, ecc.). Da questo punto di vista, senza abbandonare la prospettiva di ordine quantitativo della presente indagine, si può però cercare di individuare quanto è accaduto, più nello specifico, a quelle leggi che hanno subito il maggior numero di aggiornamenti, per ricavarne, se del caso, alcuni ulteriori elementi di riflessione ([20]). La tabella che segue riporta il dato, per i vari anni considerati, del numero di modifiche per provvedimento.

TABELLA 3: "Numero di aggiornamenti per legge parlamentare (aggiornata) per gli anni corrispondenti al secondo anno delle ultime sei legislature"

1997: aggiornamenti	1997: leggi aggiornate	2002: aggiornamenti	2002: leggi aggiornate	2007: aggiornamenti	2007: leggi aggiornate	2009: aggiornamenti	2009: leggi aggiornate	2014: aggiornamenti	2014: leggi aggiornate	2019: aggiornamenti	2019: leggi aggiornate
168	33	51	13	51	10	53	7	26	4	8	4
30	1	23	1	21	1	34	1	13	1	3	1
21	1	10	1	8	1	10	1	11	1	2	2
18	1	4	1	7	1	3	2	1	2	1	1
14	1	3	1	5	1	1	3				
13	1	2	2	3	1						
9	1	1	7	2	2						
6	1			1	3						
4	5										
3	4										
2	8										
1	9										

Partendo dalla tabella 3 e prendendo, per ciascun anno, il provvedimento che è

[20] E' chiaro che il dato può essere fortemente condizionato da elementi di casualità, che già derivano dalla scelta a monte degli anni sui quali condurre l'indagine; tuttavia, esso permette di scavare in maggior profondità le vicende cui sono andati incontro alcuni provvedimenti che, più di altri, hanno evidentemente impegnato i legislatori in un'opera di progressiva correzione e affinamento delle scelte.

dirittifondamentali.it

stato aggiornato il maggior numero di volte, si può ulteriormente esaminare (sempre attraverso Normattiva) se gli aggiornamenti sono dovuti a leggi o a fonti del Governo, e in quale misura.

Per l'anno 1997 la legge che ha subito il maggior numero di aggiornamenti (30, tra il 1997 e il 2019) è la n. 127 ("Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo"). Dei 17 articoli dell'atto originario, ben 12 hanno subito aggiornamenti e in 3 soli casi il testo risultante è frutto di modifiche apportate esclusivamente dalla legge.

Per l'anno 2002 la legge che ha subito il maggior numero di aggiornamenti (23, tra il 2002 e il 2018) è la n. 166 ("Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti"). Dei 47 articoli dell'atto originario, 12 hanno subito aggiornamenti e in 3 soli casi il testo risultante è frutto di modifiche apportate esclusivamente dalla legge.

Per l'anno 2007 la legge che ha subito il maggior numero di aggiornamenti (21, tra il 2008 e il 2018) è la n. 247 ("Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale"). Dei 94 commi dell'articolo 1 dell'atto originario ([21]), 24 hanno subito aggiornamenti e in 10 soli casi il testo risultante è frutto di modifiche apportate esclusivamente dalla legge.

Per l'anno 2009 la legge che ha subito il maggior numero di aggiornamenti (34, tra il 2009 e il 2019) è la n. 99 ("Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia"). Dei 64 articoli dell'atto originario, 24 hanno subito aggiornamenti e in 4 soli casi il testo risultante è frutto di modifiche apportate esclusivamente dalla legge.

Per l'anno 2014 la legge che ha subito il maggior numero di aggiornamenti (13, tra il 2014 e il 2020) è la n. 125 ("Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo"). Dei 34 articoli dell'atto originario, 11 hanno subito aggiornamenti e in 4 soli casi il testo risultante è frutto di modifiche apportate esclusivamente dalla legge.

Per l'anno 2019 la legge che ha subito il maggior numero di aggiornamenti (3, tra

[21] La legge si componeva di un solo articolo e due allegati.

l'ottobre e il dicembre 2019) è la n. 56 ("Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo"). Dei 6 articoli dell'atto originario, 2 hanno subito aggiornamenti e in nessun caso il testo risultante è frutto di modifiche apportate esclusivamente dalla legge ([22]).

Appare piuttosto evidente, in questi casi, come il "guscio" che si presenta all'osservatore esterno, vale a dire il provvedimento adottato sotto la forma della legge del Parlamento, contiene in realtà un frutto il quale – oltre che diverso dall'originario – risulta espressione in misura significativamente meno pregnante della volontà parlamentare di quanto non lo fosse al momento dell'approvazione. Tale conclusione può ovviamente non valere nei singoli casi con la stessa intensità (si pensi, solo per fare un esempio, a leggi parlamentari approvate attraverso maxiemendamenti del Governo e questione di fiducia), magari espressione, fin dall'origine, di una (più intensa) volontà governativa, ma anche questo dato nell'insieme può concorrere a gettare una qualche luce sulle tendenze recenti nel rapporto tra Parlamento e Governo in relazione alla produzione normativa e alla sua evoluzione.

dirittifondamentali.it

[22] Considerazioni analoghe si potrebbero fare anche per molti provvedimenti. A mero titolo di esempio, sempre tra quelli esaminati, si veda la l. n. 120/2007 ("Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria"): composta di soli 5 articoli, essa ha il proprio fulcro nell'art. 1 (l'unico ad aver conosciuto modifiche), suddiviso in 14 commi, 5 dei quali sono quelli che hanno subito aggiornamenti, in nessun caso ad opera esclusivamente della legge (il comma 2, in particolare, è stato aggiornato ad opera di vari decreti legge nel 2008, nel 2009, nel 2010, nel 2011 e nel 2012); o la l. n. 56/2014 ("Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"): l'unico articolo di cui si compone (accanto all'allegato), strutturato in origine in 151 commi, ha conosciuto modifiche in ordine a 19 commi, oltre all'aggiunta di una serie di commi (7), e in nessun caso il testo risultante di essi è frutto di modifiche apportate in via esclusiva dalla legge.