

IL PRIMO ANNO DELLE LEGISLATURE NELLA COSIDDETTA “SECONDA REPUBBLICA”

VALERIO DI PORTO, ANTONIO PIANA*

Sommario

1. Oggetto della ricognizione. – 2. I numeri delle leggi. – 3. Performance legislativa e costituzione degli organi. – 4. La tempistica. – 5. Tempi e leggi. – 6. Le leggi approvate: costanti e variabili. – 7. Le leggi di delega. – 8. La sequenza temporale del primo anno nelle singole legislature. – 9. Per non concludere.

Abstract

The text compares the laws approved in the first year of the seven legislatures in which the so-called "Second Republic" (1994-2019) has so far been articulated. The number of laws is analyzed considering the time required for the formation of the Government and the establishment of standing Committees; the type of laws is also described. Particular attention is paid to laws containing delegated powers to the Government, which open wide reform processes: the presence of large delegated procedures would in fact seem to be a useful indicator of the duration of the legislatures.

Suggerimento di citazione

V. DI PORTO, A. PIANA, *Il primo anno delle legislature nella cosiddetta “seconda Repubblica”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Valerio Di Porto e Antonio Piana svolgono in comune attività di studio e divulgazione con specifico riguardo a tecniche, statistiche, strumenti e storia della legislazione.

Contatti: vdiporto@gmail.com; antpian@tin.it.

1. Oggetto della ricognizione

Il primo anno, si sa, può essere sempre il più difficile: a scuola, nel matrimonio, nell'università, nel lavoro. La difficoltà è altissima e congenita nel primo anno di vita di tutti gli organismi politici e in particolare per gli organi parlamentari. L'inizio di ogni legislatura è segnato da una serie di complesse procedure che richiedono diverse settimane: l'elezione dei Presidenti delle Camere; la formazione dell'Ufficio di presidenza; la formazione del Governo; la costituzione delle Commissioni parlamentari; in qualche evenienza, l'elezione del Presidente della Repubblica.

In più, ogni legislatura sconta un forte ricambio di parlamentari e l'ingresso nell'arena di nuove, agguerrite e consistenti forze politiche (da Forza Italia nel 1994 ai 5Stelle nel 2013). Con questi presupposti è naturale che l'avvio di ogni legislatura sia segnato da un uso disinvolto del decreto-legge, sia da parte del Governo figlio della legislatura precedente in presenza di particolari urgenze, sia e soprattutto da parte del Governo espressione della nuova maggioranza parlamentare, ansioso di marcare – soprattutto in tempi di accelerata percezione della realtà – la propria presenza e la propria discontinuità con il precedente. I primi 100 giorni hanno assunto una particolare valenza, che induce a mettere sul piatto fin da subito l'attuazione del programma di Governo con lo strumento più agile e più potente a disposizione: il decreto-legge. Che è anche l'unico a disposizione per periodi più o meno lunghi, nelle more della costituzione delle Commissioni permanenti di Camera e Senato.

Questa ricognizione intende verificare gli intrecci tra produzione normativa nel primo anno delle legislature nella cosiddetta “seconda Repubblica” e adempimenti di inizio legislatura, relativi alla costituzione degli organi parlamentari e di governo e, in due casi, all'elezione del Presidente della Repubblica.

Si è scelto di partire dal 1994 per analizzare un periodo sufficientemente lungo e considerato omogeneo (pur in presenza di elementi di discontinuità dovuti probabilmente ai cambiamenti nel sistema elettorale), nel quale hanno preso avvio sette legislature (la XVIII è iniziata appunto da un anno). Delle sei legislature fin qui completate, due hanno avuto durata biennale e 4 hanno avuto durata più o meno quinquennale, dando vita a due cicli di dodici anni ciascuno, iniziati con una legislatura di durata biennale (XII e XV legislatura) cui hanno fatto seguito due legislature di durata quinquennale (XIII e XIV; XVI e XVII)¹. Obiettivo del lavoro è anche quello di capire se la diversa durata

¹ Si riportano per ciascuna legislatura le date di inizio e di fine e la durata in mesi:

XII: dal 15 aprile 1994 all'8 maggio 1996 (24,7 mesi);
XIII: dal 9 maggio 1996 al 29 maggio 2001 (60,7 mesi);
XIV: dal 30 maggio 2001 al 27 aprile 2006 (59 mesi);
XV: dal 28 aprile 2006 al 28 aprile 2008 (24 mesi);
XVI: dal 29 aprile 2008 al 14 marzo 2013 (58,5 mesi);
XVII: dal 15 marzo 2013 al 22 marzo 2018 (60,2 mesi).

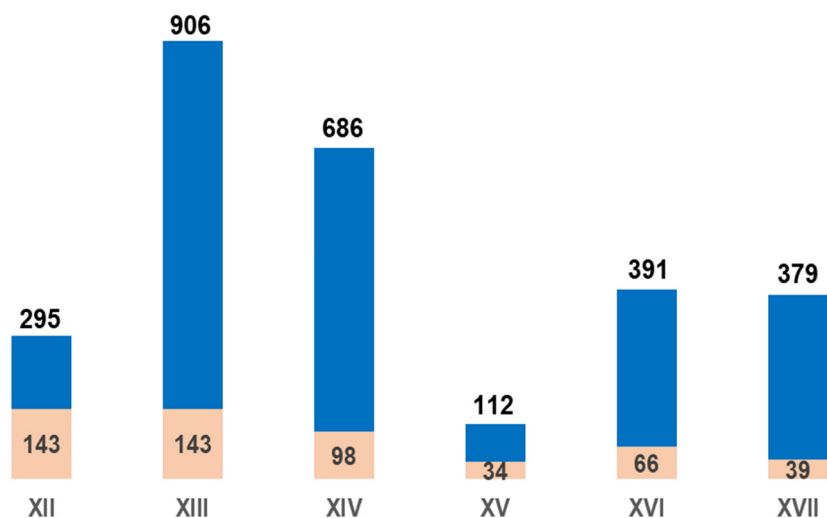
delle legislature è in qualche modo intuibile dallo svolgimento degli adempimenti iniziali e dalla produzione normativa del primo anno. In particolare, sembrerebbe costituire una spia utile circa la durata delle legislature l'approvazione o l'avanzato stato di discussione nel primo anno di leggi delega, volte ad instaurare processi di riforma sul medio-lungo periodo.

2. I numeri delle leggi

In questi 25 anni il numero delle leggi è costantemente diminuito, tanto che si è passati dalle 143 leggi emanate nel primo anno della XII e della XIII legislatura alle 34 leggi emanate nel primo anno della XV e della XVIII legislatura. Nella XIV legislatura le leggi del primo anno sono state 98; 66 nel primo anno della XVI legislatura, che segna una lieve ripresa rispetto alla XV, subito smentita dai numeri della XVII legislatura (39 leggi approvate nel primo anno).

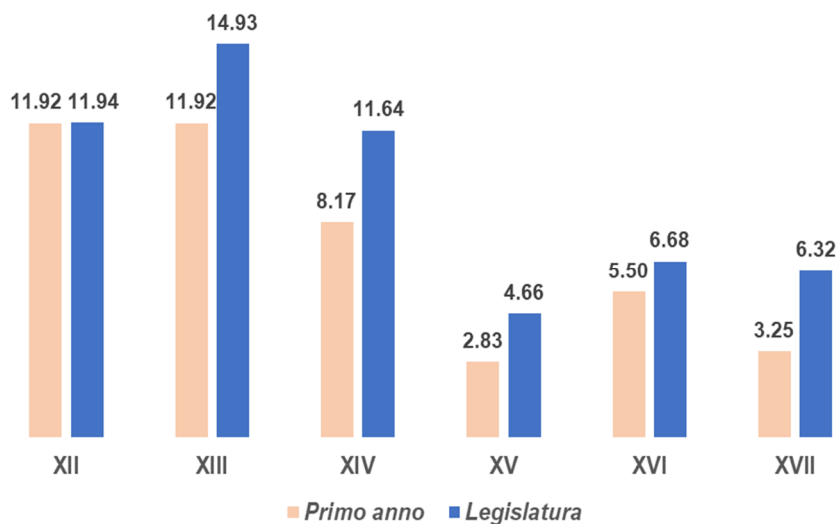
Il numero complessivo delle leggi approvate nel corso dell'intera legislatura fa registrare un analogo decremento: per le legislature durate due anni si passa dalle 295 leggi della XII alle 112 della XV; per le legislature durate 5 anni si passa dalle 906 leggi della XIII alle 379 della XVII.

Diminuisce anche il peso percentuale delle leggi approvate nel primo anno rispetto a quelle approvate nel corso dell'intera legislatura: per le legislature durate due anni, mentre nella XII il primo anno pesa quasi la metà delle leggi approvate nella legislatura (il 48,5 per cento), nella XV non si arriva ad un terzo delle leggi (il 30,6 per cento). Per le legislature durate 5 anni, il peso percentuale è del 15,8 per cento nella XIII, del 14,2 nella XIV, del 16,9 nella XVI e del 10,3 nella XVII.



Probabilmente, i tempi di rodaggio sono più complicati e tendono ad allungarsi. Se si guarda alle medie delle leggi approvate mensilmente nel primo anno rispetto alla media dell'intera legislatura questo risulta particolarmente evidente: nella XII legislatura la media mensile è quasi identica; nella XVII la media del primo anno è poco più di metà della media mensile dell'intera legislatura.

Nella XVIII legislatura, la media mensile è stata nel primo anno di 2,83 leggi, identica a quella della XV legislatura.



3. Performance legislativa e costituzione degli organi

La ricognizione, come accennato, intende verificare se vi sia un nesso tra la tempistica degli adempimenti relativi alla costituzione degli organi (evidentemente indice anche della saldezza della maggioranza) e la performance legislativa del Parlamento. Questo nesso appare particolarmente evidente nelle ultime due legislature (XVII e XVIII), nelle quali le maggioranze di governo si sono faticosamente formate dopo le elezioni, con i tempi necessari per mettere d'accordo forze politiche presentatesi alle elezioni su fronti diversi o contrapposti. Ed evidentemente la minore omogeneità politica pesa anche sulla capacità di produrre leggi nell'immediato, perché presuppone una fase di rodaggio e di confronto diversa e più lunga rispetto a quella necessaria per maggioranze omogenee, presentatesi in coalizione già alle elezioni.

4. La tempistica

La tempistica dice ovviamente molto circa la formazione e la compattezza della maggioranza di governo: si va dai tempi medi della XII legislatura ai tempi brevi delle successive, fino alla XVI, ai tempi lunghi delle ultime due legislature.

Nella XII legislatura sono occorsi al Governo Berlusconi 35 giorni per avere la fiducia delle due Camere; le Commissioni permanenti sono state costituite 5 giorni dopo la fiducia (cioè 40 giorni dopo l'inizio della legislatura).

Nella XIII legislatura sono occorsi 22 giorni per la fiducia e 26 per costituire le Commissioni.

Nella XIV legislatura, analogamente, sono occorsi 22 giorni per la fiducia; le Commissioni – fatto singolare – sono state costituite alla Camera il giorno stesso della fiducia (quindi sempre 22 giorni dopo l'inizio della legislatura); al Senato sono occorsi 5 giorni in più.

Nella XV legislatura il Governo Prodi II ottiene la fiducia delle Camere a distanza di 25 giorni dall'inizio della legislatura; devono però passare due settimane per la costituzione delle Commissioni permanenti (a 39 giorni dall'inizio della legislatura), segno di qualche difficoltà nella maggioranza. L'elezione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano (al quarto scrutinio e in tre soli giorni, a distanza di 12 giorni dall'inizio della legislatura) non sembra andare a detrimento della velocità nella costituzione degli organi.

Nella XVI legislatura i tempi sono brevissimi: 16 giorni per la fiducia al Governo Berlusconi IV e 23 per la costituzione delle Commissioni permanenti.

La XVII legislatura si apre con l'elezione del Presidente della Repubblica: il primo scrutinio si svolge però oltre un mese dopo il suo inizio e si chiude, a tappe forzate, 36 giorni dopo la prima riunione delle Camere, al sesto scrutinio, con la rielezione di Giorgio Napolitano. Il Governo Letta ottiene la fiducia 46 giorni dopo l'inizio della legislatura (quindi dieci giorni dopo l'elezione del

Presidente della Repubblica); le Commissioni permanenti si costituiscono una settimana dopo (a 53 giorni dall'inizio della legislatura).

Nella XVIII legislatura, il Governo Conte ottiene la fiducia 75 giorni dopo l'inizio della legislatura. Anche in questo caso, come nella XV legislatura, devono trascorrere due settimane per la costituzione delle Commissioni permanenti (90 giorni dopo l'inizio della legislatura).

5. Tempi e leggi

La costituzione degli organi – Governo e Commissioni permanenti – è la condizione perché il Parlamento lavori a pieno regime, seguendo il procedimento legislativo ordinario. È però abbastanza frequente il caso che le Camere approvino leggi di conversione di decreti-legge in molti casi emanati dai Governi uscenti anche prima della fiducia al Governo e della costituzione delle Commissioni, affidandone l'esame in sede referente a Commissioni speciali.

Il dato sulle prime leggi di conversione approvate in ogni legislatura è quindi interessante a fini statistici ma probabilmente privo di rilevanza. Più interessanti sono i dati relativi all'approvazione di altre tipologie di leggi: la prima legge istitutiva di Commissioni di inchiesta e la prima legge ricadente nella categoria residuale e vastissima delle "altre leggi". La prima legge di ratifica (con l'eccezione della XVI e della XVII legislatura, che hanno anticipato i tempi) ha tempi di gestazione più lunghi.

| Giorni per l'approvazione Legislatura | Prima legge di conversione | Prima legge istitutiva di Commissione d'inchiesta | Prima "altra legge" | Prima legge di ratifica |
|--|----------------------------|---|---------------------|-------------------------|
| XII | 68 | 68 | 83 | 152 |
| XIII | 48 | 140 | 49 | 166 |
| XIV | 23 | 148 | 121 | 126 |
| XV | 33 | 173 | 91 | 278 |
| XVI | 28 | 92 | 84 | 93 |
| XVII | 68 | 125 | 349 | 96 |
| XVIII | 68 | 130 | 186 | 194 |

Ci limitiamo a poche segnalazioni:

nella XII legislatura, le prime leggi approvate nella stessa data (22 giugno 1994), 68 giorni dopo l'inizio della legislatura, sono una di conversione e quella relativa all'istituzione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, che in genere è la prima Commissione d'inchiesta ad essere (ri)costituita;

nella XIII legislatura, dopo 166 giorni (il 22 ottobre 1996) sono approvate in sequenza le prime 6 leggi di ratifica;

nella XIV legislatura, la prima “altra legge” approvata, di iniziativa governativa, è un’importante delega per la riforma del diritto societario; a distanza di 5 giorni seguono le prime due leggi di ratifica;

nella XV legislatura, dopo 33 giorni vengono approvate in sequenza 2 leggi di conversione; a tre mesi dall’inizio della legislatura vengono approvate 2 leggi di iniziativa governativa: in materia di partecipazioni in società operanti nel settore dell’energia elettrica e del gas naturale (legge 1° agosto 2006, n. 242) e per la partecipazione italiana alle missioni internazionali (legge 1° agosto 2006, n. 247). Quest’ultima prende il posto del decreto-legge 5 luglio 2006, n. 224, recante disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alle missioni internazionali, lasciato decadere; anche le prime leggi istitutive di Commissioni d’inchiesta vengono approvate in coppia, dopo 173 giorni (sulla criminalità mafiosa e sul ciclo dei rifiuti);

nella XVI legislatura, le prime due leggi di conversione vengono approvate in sequenza, dopo appena 28 giorni;

nella XVII legislatura, la prima “altra legge” è approvata dopo quasi un anno: è un’importante legge, derivante dal testo unificato di 4 progetti di legge di iniziativa parlamentare (per lo più ispirati al disegno di legge di delega per la revisione del sistema fiscale presentato dal Governo Monti il 18 giugno 2012), sulla cui base vengono emanati 11 decreti legislativi;

nella XVIII legislatura, come già nella XV, si istituiscono insieme le Commissioni d’inchiesta sulla criminalità mafiosa e sul ciclo dei rifiuti, 130 giorni dopo l’inizio della legislatura.

6. Le leggi approvate: costanti e variabili

Nel guardare alla tipologia delle leggi approvate, un dato emerge con forza: la regolare approvazione delle leggi che formano il ciclo di bilancio: 4 fino alla XVII legislatura (bilancio, stabilità, assestamento e rendiconto) e 3 nella XVIII (bilancio, assestamento e rendiconto).

Le leggi di conversione non scendono mai sotto il 40 per cento (41 per cento nella XIII e XVIII legislatura) e non sfondano mai il 60 per cento (59 per cento nella XV e XVII legislatura); è un dato interessante soprattutto per la XIII legislatura, che ha dovuto affrontare, nei primi mesi di vita, le complesse problematiche riguardanti la giacenza di un enorme stock di decreti-legge in concomitanza con la celeberrima sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, che ha sancito il divieto di reiterazione dei decreti.

La percentuale sul totale delle leggi di ratifica è molto fluttuante e dipende evidentemente anche dagli “arretrati” lasciati dalla legislatura precedente: si va

dalla sola legge di ratifica approvata nel primo anno della XV legislatura alle 60 leggi di ratifica della XII legislatura (42% delle leggi approvate).

Ugualmente fluttuante è la percentuale delle “altre leggi”, che va dal minimo dell’8 per cento della XVII legislatura (appena 3 “altre leggi” sul totale di 39) al massimo del 34 per cento nella XIII legislatura (48 “altre leggi” su 143). La legislatura in corso fa segnare una buona percentuale (26 per cento) e si caratterizza perché 8 delle 9 “altre leggi” sono di iniziativa parlamentare. Appare significativo che delle 8 leggi di iniziativa parlamentare: 6 sono di iniziativa esclusiva di parlamentari del gruppo 5 Stelle, una di parlamentari del gruppo di Fratelli d’Italia e una deriva da un testo unificato di proposte di legge di iniziativa di parlamentari dei gruppi: 5 Stelle, PD, Forza Italia, LEU.

Soltanto nella XIII legislatura è stata approvata nel primo anno una legge costituzionale, istitutiva di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (sarà la “Commissione D’Alema”: legge costituzionale 24 gennaio 1997. n. 1).

Se si eccettua il cosiddetto “collegato di sessione” approvato nel 1994 contestualmente alle leggi finanziaria e di bilancio (legge 23 dicembre 1994, n. 724, “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”), solamente nelle legislature XIII e XVI vengono approvate importanti leggi collegate, strutturate per lo più in forma di delega al Governo: tra tutte, si segnala la legge 15 marzo 1997, n. 59 (cosiddetta legge Bassanini, cui seguirà, a pochi giorni dall’inizio del secondo anno di legislatura, la cosiddetta “legge Bassanini 2”, cioè la legge 15 maggio 1997, n. 127), che dà vita ad un ampio, complesso e prolungato processo di riforma delle istituzioni, nel segno del “federalismo amministrativo”.

| Legislatura | XII | XIII | XIV | XV | XVI | XVII | XVIII |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Leggi di conversione | 65 (45%) | 59 (41%) | 51 (52%) | 20 (59%) | 33 (50%) | 23 (59%) | 14 (41%) |
| Leggi di bilancio | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 3 |
| Leggi collegate | 1 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Leggi di ratifica | 60 (42%) | 29 (20%) | 15 (15%) | 1 (3%) | 21 (32%) | 7 (18%) | 8 (24%) |
| Leggi comunitarie/europee | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 |
| Leggi costituzionali | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Altre leggi | 13 (9%) | 48 (34%) | 27 (28%) | 8 (24%) | 6 (9%) | 3 (8%) | 9 (26%) |
| Totale leggi | 143 | 143 | 98 | 34 | 66 | 39 | 34 |

7. Le leggi di delega

All'inizio abbiamo accennato che l'approvazione o l'avanzato stato di discussione nel primo anno di leggi delega, volte ad instaurare processi di riforma sul medio-lungo periodo, sembrerebbe costituire una spia utile circa la durata delle legislature.

In effetti, l'impressione è che le legislature si strutturino attorno a grandi procedimenti delegati: quando si fatica ad approvare leggi delega di ampio respiro anche la legislatura stenta. Le scelte possono essere diverse (un'unica grande legge delega o una pluralità di leggi), ma la progettazione di riforme attraverso la costruzione di leggi delega appare un presupposto imprescindibile per la vita di una legislatura. Presentiamo in sintesi i risultati della nostra ricognizione:

XII legislatura: l'unica delega risulta presente nella legge 29 dicembre 1994, n. 747, *Ratifica ed esecuzione degli atti concernenti i risultati dei negoziati dell'Uruguay Round, adottati a Marrakech il 15 aprile 1994*.

XIII legislatura: si è già richiamata, come esempio di legge delega dalla portata universale, la legge 15 marzo 1997, n. 59 (seguita a breve distanza dalla legge 15 maggio 1997, n. 127, che la modifica ed integra). Essa è preceduta e seguita da diverse altre leggi delega a carattere settoriale: tre nel 1996 (inclusa l'importante legge 31 dicembre 1996, n. 676, *Delega al Governo in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali*); altre due nei primi tre mesi del 1997.

XIV legislatura: nell'autunno del 2001 vengono subito approvate tre importanti leggi delega a carattere settoriale: 3 ottobre 2001, n. 366, *Delega al Governo per la riforma del diritto societario*, 18 ottobre 2001, n. 383, *Primi interventi per il rilancio dell'economia*, e 21 dicembre 2001, n. 443, *Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*.

XV legislatura: già nel mese di luglio 2006 due leggi di conversione contengono proroghe di deleghe (legge 12 luglio 2006, n. 228, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione*) e una delega di coordinamento (legge 17 luglio 2006, n. 233, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri. Delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni in materia*

di funzioni e organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri). Seguono altre due leggi con deleghe settoriali e che paiono accessorie (completano cioè la disciplina già recata direttamente dalla legge): legge 24 ottobre 2006, n. 269, *Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario*; 11 gennaio 2007, n. 1, *Disposizioni in materia di esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore e delega al Governo in materia di raccordo tra la scuola e le università*.

XVI legislatura: a poco più di tre mesi dall'inizio della legislatura, il 5 agosto 2008 il Governo presenta alla Camera un disegno di legge delega a carattere universale (n. 1441), composto di 75 articoli, che viene stralciato nel corso dell'esame. Ne originano tre leggi, tutte approvate quando il primo anno è già trascorso, ma la cui discussione impegna le Camere fin da subito; sono le leggi: 18 giugno 2009, n. 69, recante disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile (72 articoli), approvata attraverso una doppia lettura alla Camera ed una doppia lettura al Senato; 23 luglio 2009, n. 99, recante disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia (64 articoli), approvata attraverso una doppia lettura alla Camera ed una doppia lettura al Senato; 4 novembre 2010, n. 183, recante deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro (50 articoli). Il disegno di legge viene approvato il 3 marzo 2010 attraverso una doppia lettura alla Camera ed una doppia lettura al Senato. Rinviato dal Presidente della Repubblica, viene ulteriormente esaminato attraverso una navette Camera – Senato – Camera.

Vengono invece approvate nel primo anno della legislatura le importanti leggi di riforma 4 marzo 2009, n. 15, *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*, e 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, approvata giusto allo scadere dell'anno di legislatura, il 29 aprile 2009.

XVII legislatura: presenta un andamento particolare, perché in realtà ha due inizi: quello della legislatura, con il Governo Letta, sostituito in capo a poco più di 9 mesi (il 22 febbraio 2014) dal Governo Renzi, che segna un nuovo inizio. Già durante il Governo Letta si erano posti in essere tre importanti

procedimenti delegati, con altrettante leggi approvate nei primi due mesi del Governo Renzi: 11 marzo 2014, n. 23, *Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita* (già citata); 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, e 28 aprile 2014, n. 67, *Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*. Seguono in un breve-medio termine le deleghe del Governo Renzi, a partire dalla legge 10 dicembre 2014, n. 183, *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro* e fino alla legge 7 agosto 2015, n. 124, *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, approvata dopo quasi due anni e mezzo (un anno e mezzo dalla fiducia al Governo Renzi) e un lungo iter, iniziato con la presentazione del disegno di legge al Senato già il 23 luglio 2014 (cinque mesi dopo la fiducia).

XVIII legislatura: nel primo anno sono state approvate le leggi: 1° dicembre 2018, n. 132, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate*, ove la delega utilizza procedure e principi e criteri direttivi già previsti; 9 gennaio 2019, n. 3, *Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*, contenente una delega all'adozione di un testo unico "nel quale, con le sole modificazioni necessarie al coordinamento normativo, sono riunite le disposizioni di cui ai commi da 11 a 26 e le altre disposizioni legislative vigenti in materia di contributi ai candidati alle elezioni e ai partiti e ai movimenti politici, di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie, nonché in materia di trasparenza, democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta a loro favore", e 8 marzo 2019, n. 20, *Delega al Governo per l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, di cui alla legge 19 ottobre 2017, n. 155*, che si limita a riaprire i termini per l'esercizio della delega, mantenendo intatti procedura e principi e criteri direttivi già previsti.

Proprio sul finire del primo anno il Governo ha presentato un pacchetto di disegni di legge contenenti deleghe in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché misure di contrasto della violenza in occasione delle manifestazioni sportive e di semplificazione (A. C. 1603)² di turismo (A. C. 1698), di semplificazione, razionalizzazione, riordino, coordinamento e integrazione della normativa in materia di contratti pubblici (A. S. 1162), di revisione del codice civile (A. S. 1151) e di semplificazione e razionalizzazione della normativa in materia di ordinamento militare (A. S. 1152), di modifica del codice della strada (A. C. 1661).

8. La sequenza temporale del primo anno nelle singole legislature

A conclusione di questo lavoro, riteniamo utile riportare nel dettaglio le sequenze temporali registratesi nel primo anno delle sette legislature qui considerate.

XII Legislatura

La legislatura è iniziata il 15 aprile 1994.

Il Governo Berlusconi ha ottenuto la fiducia del Senato il 18 maggio e della Camera dei deputati il 20 maggio 1994 (35 giorni dopo l'inizio della legislatura).

Le Commissioni permanenti della Camera dei deputati sono state costituite il 25 maggio (40 giorni dopo l'inizio della legislatura), quelle del Senato il 1° giugno 1994.

Il 22 giugno 1994 (dopo 68 giorni dall'inizio della legislatura) sono state approvate le *prime due leggi*: una legge di conversione e di una legge ordinaria di istituzione di commissione di inchiesta:

- legge 23 giugno 1994, n. 403, che converte, con modificazioni, il decreto-legge 23 maggio 1994, n. 301, recante accelerazione delle procedure di dismissione della partecipazione del Ministero del tesoro nell'Istituto nazionale delle assicurazioni - INA S.p.a. e disposizioni urgenti sulla estinzione dell'obbligo di cessione di quota parte dei rischi delle imprese che esercitano l'assicurazione vita;
- legge 30 giugno 1994, n. 430, recante istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari. (*iniziativa parlamentare*).

La *prima legge ordinaria* è stata approvata il 7 luglio 1994 (dopo 83 giorni): legge 15 luglio 1994, n. 448, recante modifiche ed integrazioni alla legge 10 dicembre 1993, n. 515, recante disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica (*iniziativa parlamentare*).

² La parte riferita al contrasto della violenza è stata stralciata.

Il 14 settembre 1994 è stata approvata definitivamente la *prima legge di ratifica* di trattati internazionali (*dopo 152 giorni di legislatura*).

Complessivamente nel primo anno della XII legislatura (dal 15 aprile 1994 al 15 aprile 1995) il Parlamento ha approvato *143 leggi*: 65 leggi di conversione, 60 leggi di ratifica, 4 leggi del ciclo di bilancio e una legge collegata alla manovra di finanza pubblica, 13 altre leggi ordinarie.

XIII Legislatura

La legislatura è iniziata il *9 maggio 1996*.

Il Governo Prodi ha ottenuto la fiducia del Senato il 24 maggio e della Camera dei deputati il 31 maggio 1996 (*22 giorni dopo l'inizio della legislatura*).

Le Commissioni permanenti della Camera dei deputati sono state costituite il 4 giugno 1996 (*26 giorni dopo l'inizio della legislatura*) e quelle del Senato il giorno successivo.

Dopo 48 giorni dall'inizio della legislatura (il 26 giugno 1996) è stata approvata la *prima legge*. È la legge di conversione 8 luglio 1996, n. 368, che converte, con modificazioni, il decreto-legge 10 maggio 1996, n. 257, recante disposizioni urgenti sulle modalità di espressione del voto per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

La *prima legge ordinaria* è stata approvata invece il 27 giugno 1996 (*dopo 49 giorni*); si tratta della legge 2 luglio 1996, n. 343, recante proroga dei termini relativi ai procedimenti penali in fase di istruzione formale (*iniziativa parlamentare*).

Il 22 ottobre 1996 sono state approvate definitivamente le *prime 6 leggi di ratifica* di trattati internazionali (*dopo 166 giorni di legislatura*),

La *prima legge istitutiva di commissione di inchiesta* è stata approvata, *dopo 140 giorni*, il 26 settembre 1996: legge 1° ottobre 1996, n. 509, recante istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari.

Complessivamente nel primo anno della XIII legislatura (dal 9 maggio 1996 al 9 maggio 1997) il Parlamento ha approvato *143 leggi*: una legge costituzionale, 59 leggi di conversione, 29 leggi di ratifica, 4 leggi del ciclo di bilancio e 2 leggi collegate alla manovra di finanza pubblica, 48 altre leggi ordinarie.

XIV Legislatura

La legislatura è iniziata il *30 maggio 2001*.

Il Governo Berlusconi 2 ha ottenuto la fiducia del Senato il 20 giugno e quella della Camera dei deputati il 21 giugno 2001 (*22 giorni dopo l'inizio della legislatura*).

Le Commissioni permanenti della Camera dei deputati sono state costituite il 21 giugno (22 giorni dopo l'inizio della legislatura) e quelle del Senato il 26 giugno 2001.

La prima legge approvata nella legislatura, il 22 giugno 2001 (dopo 23 giorni) è la legge di conversione 23 giugno 2001, n. 240, che converte, con modificazioni, il decreto-legge 24 aprile 2001, n. 150, recante disposizioni urgenti in materia di adozione e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni.

La prima legge ordinaria è stata approvata invece il 28 settembre 2001 (dopo 121 giorni); si tratta della legge 3 ottobre 2001, n. 366, recante delega al Governo per la riforma del diritto societario (iniziativa governativa).

Il 3 ottobre 2001 sono state approvate definitivamente (dopo 126 giorni di legislatura) le prime 2 leggi di ratifica di trattati internazionali.

Il 25 ottobre 2001 (dopo 148 giorni) è stata approvata la prima legge istitutiva di commissione di inchiesta: legge 31 ottobre 2001, n. 399, recante istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse.

Complessivamente nel primo anno della XV legislatura (dal 30 maggio 2001 al 30 maggio 2002) il Parlamento ha approvato 98 leggi: 51 leggi di conversione, 15 leggi di ratifica, 4 leggi del ciclo di bilancio, una legge comunitaria, 27 altre leggi ordinarie.

76 leggi erano di iniziativa governativa e 22 di iniziativa parlamentare.

XV Legislatura

La legislatura è iniziata il 28 aprile 2006.

Il Parlamento in seduta comune è stato impegnato dall'8 al 10 maggio 2006 nelle votazioni per l'elezione del Presidente della Repubblica. Il 10 maggio è stato eletto Presidente al quarto scrutinio Giorgio Napolitano.

Il Governo Prodi 2 ha ottenuto la fiducia del Senato il 19 maggio e della Camera dei deputati il 23 maggio 2006 (25 giorni dopo l'inizio della legislatura).

Le Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato sono state costituite il 6 giugno 2006 (39 giorni dopo l'inizio della legislatura).

Dopo 33 giorni dall'inizio della legislatura (il 31 maggio 2006) sono state approvate le prime due leggi:

- legge 1° giugno 2006, n. 201, che converte il decreto-legge 3 aprile 2006, n. 135, recante disposizioni urgenti per la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza;
- legge 1° giugno 2006, n. 202, che converte il decreto-legge 3 aprile 2006, n. 136, recante proroga di termini in materia di ammortizzatori sociali.

Il 28 luglio 2006 sono state approvate (dopo 91 giorni) le prime due leggi ordinarie, entrambe di iniziativa governativa):

- legge 1° agosto 2006, n. 242, recante abrogazione delle norme in materia di partecipazioni in società operanti nel settore dell'energia elettrica e del gas naturale;
- legge 1° agosto 2006, n. 247, recante disposizioni per la partecipazione italiana alle missioni internazionali.

Il 18 ottobre 2006 sono state approvate le *prime due leggi istitutive di commissioni di inchiesta (dopo 173 giorni di legislatura)*.

Il 31 gennaio 2007 è stata approvata definitivamente la *prima legge di ratifica di trattati internazionali (dopo 278 giorni)*.

Complessivamente nel primo anno della XV legislatura (dal 28 aprile 2006 al 28 aprile 2007) il Parlamento ha approvato *34 leggi*: 20 leggi di conversione, 1 legge di ratifica, 4 leggi del ciclo di bilancio, una legge comunitaria, 8 altre leggi ordinarie.

31 leggi erano di *iniziativa* governativa e 3 di iniziativa parlamentare.

XVI Legislatura

La legislatura è iniziata il *29 aprile 2008*.

Il Governo Berlusconi 4 ha ottenuto la fiducia della Camera dei deputati il 14 maggio 2008 e del Senato il giorno successivo (*16 giorni dopo l'inizio della legislatura*).

Le Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato sono state costituite il 22 maggio 2008 (*23 giorni dopo l'inizio della legislatura*).

Dopo 28 giorni dall'inizio della legislatura (il 27 maggio 2008) sono state approvate le *prime due leggi*:

- legge 30 maggio 2008, n. 96, che converte il decreto-legge 1° aprile 2008, n. 49, recante misure urgenti volte ad assicurare la segretezza della espressione del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie;
- legge 6 giugno 2008, n. 102, che converte il decreto-legge 8 aprile 2008, n. 60, recante disposizioni finanziarie urgenti in materia di trasporti ferroviari regionali.

La *prima legge ordinaria* è stata approvata invece il 22 luglio 2008 (*dopo 84 giorni*); si tratta della legge 23 luglio 2008, n. 124, recante disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato (*iniziativa governativa*).

Il 30 luglio 2008 (*dopo 92 giorni*) è stata approvata la *prima legge istitutiva di commissione di inchiesta*: legge 4 agosto 2008, n. 132, recante Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

Il 31 luglio 2008 è stata approvata definitivamente la *prima legge di ratifica di trattati internazionali (dopo 93 giorni)*.

Complessivamente nel primo anno della XVI legislatura (dal 29 aprile 2008 al 29 aprile 2009) il Parlamento ha approvato *66 leggi*: 33 leggi di conversione, 21 leggi di ratifica, 4 leggi del ciclo di bilancio e 2 leggi collegate alla manovra di finanza pubblica, 6 altre leggi ordinarie.

61 leggi erano di *iniziativa* governativa e 5 di iniziativa parlamentare.

XVII Legislatura

La legislatura è iniziata il *15 marzo 2013*.

Il Parlamento in seduta comune è stato impegnato dal 18 al 20 aprile 2013 nelle votazioni per l'elezione del Presidente della Repubblica. È risultato eletto al sesto scrutinio il Presidente uscente Giorgio Napolitano.

Il Governo Letta ha ottenuto la fiducia della Camera dei deputati il 29 aprile 2013 e del Senato il giorno successivo (*46 giorni dopo l'inizio della legislatura*).

Le Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato sono state costituite il 7 maggio 2013 (*53 giorni dopo l'inizio della legislatura*).

La *prima legge* della legislatura è stata approvata il 22 maggio 2013 (*dopo 68 giorni*). Si tratta della legge di conversione 23 maggio 2013, n. 57, che converte, con modificazioni, il decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24, recante disposizioni urgenti in materia sanitaria.

Il 19 giugno 2013 è stata approvata definitivamente la *prima legge di ratifica* di trattati internazionali (*dopo 96 giorni*): legge 27 giugno 2013, n. 77, recante ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011.

Il 18 luglio 2013 (*dopo 125 giorni*) è stata approvata la *prima legge istitutiva di commissione di inchiesta*: legge 19 luglio 2013, n. 87, recante istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

La *prima legge ordinaria* è stata approvata invece il 27 febbraio 2014 (*dopo 349 giorni*); si tratta della legge 11 marzo 2014, n. 23, recante delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita (*iniziativa parlamentare*).

Complessivamente nel primo anno della XVII legislatura (dal 15 marzo 2013 al 15 marzo 2014) il Parlamento ha approvato *39 leggi*: 23 leggi di conversione, 7 leggi di ratifica, 4 leggi del ciclo di bilancio, due leggi europee, 3 altre leggi ordinarie.

34 leggi erano di *iniziativa* governativa, 4 di iniziativa parlamentare e 1 di iniziativa mista.

XVIII Legislatura

La legislatura è iniziata il *23 marzo 2018*.

Il Governo Conte ha ottenuto la fiducia del Senato il 5 giugno e della Camera dei deputati il 6 giugno 2018 (*75 giorni dopo l'inizio della legislatura*).

Le Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato sono state costituite il 21 giugno 2018 (*90 giorni dopo l'inizio della legislatura*).

Dopo 68 giorni dall'inizio della legislatura (il 30 maggio 2018) è stata approvata la *prima legge*. È la legge di conversione 31 maggio, n. 64, che converte, con modificazioni, il decreto-legge 10 aprile 2018, n. 30, recante misure urgenti per assicurare la continuità delle funzioni dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA).

Il 31 luglio 2018 sono state approvate le *prime due leggi istitutive di commissioni di inchiesta* (*dopo 130 giorni di legislatura*).

La *prima legge ordinaria* è stata approvata invece il 25 settembre 2018 (*dopo 186 giorni*); si tratta della legge 1° ottobre 2018, n. 117, recante introduzione dell'obbligo di installazione di dispositivi per prevenire l'abbandono di bambini nei veicoli chiusi. (*iniziativa parlamentare*).

Il 3 ottobre 2018 è stata approvata la *prima legge di ratifica* di trattati internazionali (*dopo 194 giorni*).

Complessivamente nel primo anno della XVIII legislatura (dal 23 marzo 2018 al 23 marzo 2019) il Parlamento ha approvato 34 leggi: 14 leggi di conversione, 8 leggi di ratifica, 3 leggi del ciclo di bilancio, 9 altre leggi ordinarie.

26 leggi sono di *iniziativa* governativa e 8 di *iniziativa parlamentare*.

9. Per non concludere

Dalla ricognizione emerge l'impossibilità di trarre conclusioni univoche, salvo che per quanto riguarda la cartina di tornasole rappresentata per la vita dalle legislature da processi delegati di riforma. Per il resto, a inizi stentati possono seguire legislature lunghe, nelle quali si susseguono più Governi (la XVII legislatura) e ad avvisi veloci possono seguire finali altrettanto rapidi (XV legislatura). Sul piano della produzione legislativa, sono più le variabili delle costanti; queste ultime si riducono all'inesorabilità del ciclo di bilancio e alla ridotta oscillazione delle leggi di conversione, che rappresentano sempre tra il 41 e il 59 per cento del totale delle leggi approvate.

In realtà quella qui presentata è una ricognizione molto parziale, che incrocia soltanto alcuni elementi, con esclusivo riguardo alla costituzione degli organi e alla produzione legislativa. Non si è tenuto conto, per esempio, dei grandi dibattiti parlamentari (se vi sono stati e come si sono conclusi), né della posizione di fiducia sui disegni di legge, che pure è indicativa della tenuta di una maggioranza e di un Governo.

Nelle pagine precedenti si sono riportati in maniera analitica i dati relativi ai primi anni delle sette legislature qui esaminate proprio per lasciare ai lettori altre più esaustive, diverse conclusioni e approfondimenti.