

**APPUNTI SULL'IMPIEGO DELLA LEGGE ORDINARIA DURANTE  
LA XVII LEGISLATURA\***

**EDOARDO CATERINA\*\***

**Sommario**

1. Alcuni dati e una tassonomia delle leggi ordinarie approvate nella XVII legislatura. – 2. Breve rassegna di leggi ordinarie parlamentari approvate nel corso della legislatura. – 3. Pronunce di illegittimità costituzionale. – 4. Fenomeni di fuga dalla legge parlamentare. – 5. Primo bilancio: la legge parlamentare è residuale, ma non è finita. – 6. Considerazioni conclusive: quale ruolo per la legge parlamentare?

**Suggerimento di citazione**

E. CATERINA, *Appunti sull'impiego della legge ordinaria durante la XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto nell'ambito del ciclo di seminari "Analizzando la XVII legislatura: elementi per un bilancio", svolti nell'aprile 2018 presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (Istituto Dirpolis, Area di ricerca PARS) e organizzati in collaborazione con le Università di Firenze (Dipartimento di Scienze giuridiche) di Pisa (Dipartimento di Giurisprudenza) e LUISS Guido Carli (Centro di studi sul Parlamento).

\*\* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale nella Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.  
Contatto: [e.caterina@santannapisa.it](mailto:e.caterina@santannapisa.it)

### **1. Alcuni dati e una tassonomia delle leggi ordinarie approvate nella XVII legislatura**

Secondo il Servizio Studi della Camera dei deputati e del Senato<sup>1</sup> nel corso della XVII legislatura sono state approvate 377 leggi ordinarie (oltre a due leggi costituzionali). Un numero che deve essere attentamente analizzato e “scomposto”. Infatti, di queste 377 leggi ordinarie, 83 sono conversioni di decreti legge, 28 afferiscono alla legislazione di bilancio e leggi collegate, ben 150 sono autorizzazioni alla ratifica e all’esecuzione di trattati internazionali e 10 sono leggi europee. Soltanto 106 leggi – circa il 28% del totale – sono le leggi ordinarie “classiche”, formatesi secondo il procedimento che si studia per primo sui manuali di diritto costituzionale. Questa categoria merita di essere considerata con particolare attenzione, visto che raggruppa le leggi ordinarie “libere”, sarebbe a dire il cui contenuto di base non è vincolato o tipizzato.

La XVII legislatura avrebbe pertanto prodotto 21 leggi parlamentari “classiche” all’anno: già questo dato quantitativo fa riflettere sulla “crisi della legge parlamentare”<sup>2</sup>. Non a caso, il Servizio studi del Parlamento classifica ormai da tempo queste leggi come “categoria residuale” – “altre leggi ordinarie”.

Il dato è del tutto in linea con quello della legislatura precedente in cui le “altre leggi ordinarie” erano state 109.

Il mero dato quantitativo tuttavia non risulta sufficiente per una compiuta analisi della produzione legislativa: per comprendere davvero come è stata impiegata la legge parlamentare occorre guardare agli ambiti disciplinati dalla stessa nel corso della legislatura. Per effettuare tale analisi occorre procedere per categorie di leggi, con l’avvertenza che ascrivere una legge a una determinata categoria è operazione non del tutto oggettiva, per cui ben possono esservi incertezze su alcuni casi. Nondimeno, il quadro che emerge nel complesso riflette delle tendenze del tutto oggettive e incontrovertibili.

Vanno innanzitutto segnalate le 16 leggi (il 15% circa delle leggi ordinarie “libere”) aventi contenuti simbolico - celebrativi<sup>3</sup>: istituzioni di premi e di

<sup>1</sup> Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA, *I temi dell’attività parlamentare nella XVII legislatura – politiche della legislazione*, marzo 2018, disponibile all’indirizzo <https://temi.camera.it> ; cfr. anche (aggiornato al 20 ottobre 2017) SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *La produzione normativa nella XVII legislatura – Appunti del Comitato per la legislazione*, 13/2017, disponibile all’indirizzo: <http://www.camera.it/leg17/386>

<sup>2</sup> Quello della “crisi della legge parlamentare” è divenuto ormai un vero e proprio *tòpos* nella letteratura giuridica: cfr. R. RUSSO, *Analisi delle fonti di produzione primaria dal 1994 in poi*, in *Forum QC*, disponibile all’indirizzo: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 29 ottobre 2015, pp. 2 s.

<sup>3</sup> Sono le leggi: 63/2014; 64/2014; 86/2015; 110/2015; 45/2016; 207/2016; 9/2017; 20/2017; 114/2017; 153/2017; 181/2017; 188/2017; 212/2017; 213/2017; 226/2017; 227/2017. Come si vede, si è avuto un vero e proprio *exploit* nell’ultimo anno di legislatura in cui sono state approvate ben 10 leggi “celebrative”.

giornate in memoria, celebrazione di anniversari, riconoscimenti onorifici, ecc... Alcune di queste leggi sono significative: si pensi alla l. 181/2017 che riconosce ufficialmente il “Canto degli Italiani” come inno della Repubblica; altre si mostrano piuttosto stravaganti (è il caso della l. 110/2015 che istituisce la ricorrenza di un misterioso “giorno del dono”<sup>4</sup>); altre ancora (penso soprattutto alla istituzione di premi) hanno un carattere chiaramente provvedimentale e i loro contenuti sembrano forse più consoni a una fonte del diritto di rango non primario. Tale categoria delle “leggi celebrative” è difatti molto prossima a quella più tradizionale delle leggi provvedimento (ossia quelle leggi che non dettano regole generali e astratte, ma che invece disciplinano situazioni ben circoscritte)<sup>5</sup>. Si pensi al caso della dichiarazione di “monumento nazionale” per un determinato sito, o al finanziamento straordinario *una tantum* di iniziative culturali. Oltre alle 16 leggi “celebrative”, si possono contare altre 9 leggi provvedimento approvate durante la legislatura<sup>6</sup>. Alcune di queste hanno creato situazioni di vantaggio in capo ad alcuni soggetti particolari. Casi tipici mi paiono la legge 226/2016<sup>7</sup>, che con articolo unico modifica il tasso di interesse con cui alcune imprese del Veneto sono tenute a restituire le somme indebitamente percepite, e la l. 128/2017, che prevede l'erogazione di contributi per la salvaguardia e il recupero di “agrumeti caratteristici”. Altre si sono limitate a operare modificazioni dello *status* giuridico di determinati beni (l. 210/2017) o variazioni della geografia giudiziaria limitate a particolari circoscrizioni (l. 222/2017).

Proseguendo lo scrutinio delle leggi approvate, si segnalano due leggi (le nn. 182 e 225 del 2017) che dispongono variazioni territoriali: in un caso il passaggio di un comune da una provincia a un'altra (ai sensi dell'art. 133 Cost.),

<sup>4</sup> Si veda l'art. 1 della legge: “La Repubblica italiana riconosce il 4 ottobre di ogni anno «Giorno del dono», al fine di offrire ai cittadini l'opportunità di acquisire una maggiore consapevolezza del contributo che le scelte e le attività donative possono recare alla crescita della società italiana, ravvisando in esse una forma di impegno e di partecipazione nella quale i valori primari della libertà e della solidarietà affermati dalla Costituzione trovano un'espressione altamente degna di essere riconosciuta e promossa”.

<sup>5</sup> Esse dispongono talvolta in generale (si pensi alla istituzione di giornate in memoria) e talvolta nel concreto (l'erogazione di fondi straordinari per celebrare un anniversario, il riconoscimento di una determinata qualifica a un certo monumento...), cosicché la categoria in parte rientra e in parte non rientra in quella classica delle leggi provvedimento. Non menziona questa tipologia di leggi tra le leggi provvedimento: G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, Giuffrè, Milano 2013, pp. 86 ss.

<sup>6</sup> Esse sono le leggi: 226/2016; 242/2016; 4/2017; 17/2017; 127/2017; 128/2017; 210/2017; 211/2017; 222/2017. Per la individuazione ho fatto riferimento ai criteri esposti in G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, cit., pp. 64 ss.

<sup>7</sup> “in materia di modalità di pagamento e criteri di calcolo degli interessi sulle somme dovute per gli aiuti di Stato dichiarati incompatibili con la normativa europea, concessi sotto forma di sgravio, nel triennio 1995-1997, in favore delle imprese operanti nei territori di Venezia e Chioggia”

nell'altro da una regione all'altra (nel caso di specie, quello del comune di Sappada, dalla Regione Veneto al Friuli Venezia Giulia). Quest'ultimo caso è particolarmente interessante perché il legislatore ha ritenuto di utilizzare la legge ordinaria, e non quella costituzionale, per operare variazioni di territorio incidenti su una regione a statuto speciale. Ciò pare legittimo alla luce della sent. 66/2007 della Corte costituzionale; va nondimeno notato che in un caso analogo risalente al 2008, quello del comune di Lamon, era stato proposto di impiegare una legge costituzionale<sup>8</sup>.

Quattro leggi hanno istituito altrettante commissioni di inchiesta parlamentare ai sensi dell'art. 82 Cost. (ll. nn. 87/2013; 1/2014; 82/2014; 107/2017).

Una legge prevede una intesa con una confessione religiosa (i Buddisti Soka Gakkai, cfr. l. 130/2016)<sup>9</sup> ai sensi dell'art. 8 Cost.; due leggi sono state adottate in adempimento di obblighi internazionali<sup>10</sup>.

Nell'ultimo anno di legislatura è stata inoltre approvata la prima legge annuale per il mercato e la concorrenza (l. 124/2017).

Al netto di questi casi molto particolari (leggi celebrative, leggi provvedimento, leggi di variazione territoriale, intese con confessioni religiose, legge annuale per il mercato e la concorrenza, leggi istitutive di commissioni parlamentari, leggi in adempimento di obblighi internazionali), le leggi parlamentari approvate nella XVII legislatura ammontano a 73.

Per queste rimanenti leggi si possono compiere ulteriori distinzioni.

È in primo luogo possibile distinguere tra leggi contenenti deleghe e leggi non contenenti deleghe.

Le leggi contenenti deleghe al Governo risultano 28 (oltre alle 10 leggi di delega in attuazione al diritto UE). In 12 casi si tratta di deleghe volte a completare l'impianto di una legge già definito (c.d. deleghe accessorie e integrative): tali leggi verranno considerate tra quelle "parlamentari classiche". Vi sono poi 16 deleghe al Governo "organiche", che affidano ai decreti attuativi la risistemazione e la modifica di interni settori dell'ordinamento. Tra queste vi sono le leggi che hanno tentato i più ambiziosi progetti di riforma: si veda la l. 23/2014 sulla riforma fiscale, la l. 67/2014 sulle pene detentive non carcerarie, la l. 183/2014 sul mercato del lavoro (c.d. "Jobs Act"), la l. 124/2015 sulla P.A. (c.d. legge Madia), la l. 106/2016 sulla riforma del Terzo settore, la l. 57/2016 sulla magistratura onoraria, o, infine, la l. 155/2017 sul diritto fallimentare.

<sup>8</sup> Cfr. XV A.C. 1427.

<sup>9</sup> Sulla intesa si veda: A. DE OTO, *Soka Gakkai: il Buddismo di origine nipponica "conquista" l'intesa*, in *Quad. dir. pol. eccl.* 2, 2016, pp. 549 ss.

<sup>10</sup> Esse sono le leggi 62/2015 e 173/2014.

È infine possibile distinguere tra leggi “innovative”, e leggi che intervengono sulla legislazione vigente. Gli *Appunti* del Comitato per la legislazione distinguono tra leggi “incrementali” e “organicamente innovative”. Al 20 ottobre 2017 si sarebbero avute 41 “leggi organicamente innovative” (di cui 7 deleghe “integrali” e 8 deleghe “accessorie” o “complementari”) e 26 leggi “incrementali” (tra le quali sono considerate anche un paio di quelle leggi classificate come leggi provvedimento). Considerando anche l’ultimo scorcio di legislatura, le leggi “organicamente innovative” dovrebbero salire a 49 (di cui 9 deleghe “integrali” e 9 deleghe “accessorie” o “complementari”) e le leggi “incrementali” a 33.

## **2. Breve rassegna di leggi ordinarie parlamentari approvate nel corso della legislatura**

Dalle 377 leggi ordinarie approvate nel corso della legislatura siamo giunti, con una progressiva “potatura”, a 57 leggi ordinarie parlamentari “classiche” su cui concentrare l’attenzione. Di cosa stiamo parlando esattamente?

Spiccano in primo luogo due leggi elettorali nazionali: la l. 52/2015 (*Italicum*) e la legge 165/2017 (*Rosatellum*). Si tratta, come noto, di due interventi pressoché “obbligati” a seguito delle sentt. 1/2014 e 35/2017 della Corte costituzionale e vista la riserva di legge parlamentare presente.

In materia di organizzazione della Repubblica, di primaria importanza è stata la legge Delrio su città metropolitane e province (56/2014). Ancora in ambito *lato sensu* istituzionale, occorre segnalare la legge di riforma della RAI (220/2015) e la legge sulla responsabilità civile dei magistrati (18/2015).

Le leggi parlamentari che probabilmente hanno avuto una maggiore risonanza nell’opinione pubblica sono state quella sulle unioni civili (76/2016) e quella sul testamento biologico (219/2017). Esse, come è noto, sono nate a seguito di numerosi appelli provenienti dalla società civile e dopo un *iter* parlamentare tormentato. Si è trattato di questioni che hanno raccolto su di sé opinioni trasversali tra maggioranza e opposizioni. Nel caso delle unioni civili è stata posta la fiducia, ma parte dell’opposizione (il M5S) si è astenuta o è uscita dall’aula; nel caso del testamento biologico la legge è stata approvata da una maggioranza diversa da quella di governo.

Nel campo della cooperazione internazionale e della immigrazione vanno menzionate: la legge sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati (47/2017), la legge sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo (125/2014) e quella sulla partecipazione alle missioni internazionali (145/2016).

Nel diritto civile sono risultate di grandissima rilevanza la legge sul “divorzio breve” (55/2015) che ha modificato dopo più di 30 anni le regole sulla separazione consensuale e giudiziale e sullo scioglimento della comunione

tra i coniugi; e la legge Gelli-Bianco sulla responsabilità degli esercenti professioni sanitarie (l. 24/2017). Di interesse anche la legge sui domini collettivi (168/2017).

Alcune leggi sono intervenute su problemi sociali particolarmente avvertiti, come il cyberbullismo (71/2017), lo spreco di generi alimentari e di medicinali (166/2016) e la tutela di persone gravemente disabili prive di sostegno familiare (c.d. legge “dopo di noi”, n. 112/2016).

Altre leggi parlamentari di riforma che mostrano grande rilevanza sono l. 220/2016 che ha riformato la disciplina del cinema e dell’audiovisivo e la l. 107/2017 sul sistema di istruzione pubblica (c.d. “buona scuola”).

La categoria più numerosa è quella di leggi che hanno introdotto nuove figure di reato e sono intervenute nell’ambito penalistico, specie con riguardo al fenomeno mafioso e ai delitti contro la P.A. Forse non a caso, data la riserva di legge assoluta in materia. Si segnalano: la legge che ha modificato il codice antimafia (161/2017), quella che ha introdotto il delitto di tortura (110/2017), quella sul “caporalato” (199/2016), quella sull’omicidio stradale (41/2016); quella sulla protezione dei testimoni di giustizia (6/2018), quella sul c.d. *whistleblowing* (179/2017), quella contro le intimidazioni agli amministratori locali (105/2017), quella sul reato di frode in processo penale e depistaggio (133/2016), le leggi nn. 68 e 69 del 2015 su falso in bilancio, delitti contro l’ambiente, contro la PA e di stampo mafioso, le leggi 62/2014 e 19/2015 sull’art. 416-ter del codice penale (scambio elettorale politico-mafioso). Non può, infine, non essere rammentata la c.d. “riforma Orlando”, la l. 103/2017, che introduce novità in tema di processo penale, nonché di estinzione, prescrizione e procedibilità dei reati e che delega al Governo alcuni interventi di modifica del codice penale e dell’ordinamento penitenziario.

Risulta da ultimo di singolare interesse la l. 238/2016 sulla coltivazione della vite e il commercio del vino, caso più unico che raro di un codice di settore approvato con legge ordinaria parlamentare<sup>11</sup>.

### **3. Pronunce di illegittimità costituzionale**

Esposti i dati sulla produzione legislativa, occorre anche compiere una ricognizione, prima di cercare di trarre un bilancio, su come le leggi licenziate siano state vagliate dalla giurisprudenza costituzionale. Ciò in quanto una simile analisi, per quanto parziale (vi saranno altre pronunce in futuro), può rivelare qualcosa, almeno indirettamente, sulla “qualità” dei testi approvati.

È possibile constatare che, ad oggi, le pronunce di illegittimità costituzionale su atti aventi forza di legge emanati nel corso della XVII

<sup>11</sup> Sul punto: F. PACINI, *La ristrutturazione assente*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, pp. 214 ss., dove l’autore lo definisce un “cigno nero”.

legislatura si sono concentrate soprattutto su decreti legge<sup>12</sup> e disposizioni contenute nella legge di bilancio<sup>13</sup>. Per contro, le leggi ordinarie parlamentari hanno subito – ad oggi – non molte pronunce di incostituzionalità, su aspetti secondari e per vizi “formali” legati al riparto di competenze Stato-Regioni. Unica vera eccezione a tale tendenza è costituita dal caso della legge elettorale *Italicum* (sent. 35/2017) su cui è inutile dilungarsi. Altro caso *sui generis* è la sent. 251/2015 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di norme di delega contenute in una legge ordinaria (la c.d. Riforma Madia, l. 124/2015).

Sia consentito riportare in breve, onde dare un quadro completo e oggettivo, le pronunce di incostituzionalità che hanno riguardato leggi parlamentari.

La l. 132/2016 sulla istituzione del “Sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente e disciplina dell’Istituto per la protezione e la ricerca ambientale” è stata trovata costituzionalmente illegittima in diverse sue parti per avere invaso la potestà legislativa delle Province autonome di Trento e Bolzano (sent. 212/2017). Lo stesso ha fatto la sent. 66/2015 con riferimento alla l. 186/2014 nella parte in cui si applica alla Valle d’Aosta. La sent. 75/2017 ha invece dichiarato l’illegittimità costituzionale di un articolo della l. 221/2015 per violazione della competenza delle regioni ordinarie in materia. Una disposizione della l. 164/2016 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per non aver rispettato la riserva di legge approvata a maggioranza assoluta prevista dalla l. cost. 1/2012 (sent. 235/2017). Sulla stessa legge la Corte è entrata nel merito con la sent. 252/2017 censurando la eccessiva centralizzazione della disciplina della attuazione del pareggio in bilancio nei confronti degli EELL. “Vittima” forse più illustre è stata finora la l. 107/2015 (“Buona scuola”) nelle parti in cui restringeva la platea di accesso al concorso a cattedra a determinate categorie (sent. 251/2017) e invadeva alcune competenze regionali (sent. 284/2016).

<sup>12</sup> Senza pretese di esaustività (agg. luglio 2018): d.l. 50/2017 (sent. 137/2018); d.l. 92/2015 (sent. 58/2018); d.l. 78/2015 (sent. 13/2017); d.l. 132/2014 (sent. 77/2018); d.l. 133/2014 (sentt. 261/2015, 7, 21, 51 del 2016, 170/2017); d.l. 66/2014 (sentt. 176, 272 del 2015 e 31, 43, 64 del 2016); d.l. 69/2013 (sentt. 131, 189 e 260 del 2015); d.l. 91/2013; d.l. 83/2014 (sent. 140/2015); d.l. 47/2014 (sent. 169/2015); d.l. 91/2014 (sent. 171/2015); d.l. 63/2013 (sent. 207/2014); d.l. 43/2013 (sent. 145/2014).

<sup>13</sup> Senza pretese di esaustività (agg. luglio 2018): art. 1, commi 55, 388, 453, 606, 711, 712, 729, 732, 733, l. 147/2013 (sentt. 178, 192, 245 del 2015, 28, 188 del 2016, 178/2017 e 73/2018); art. 1, commi 102, 224, 254 l. 190/2014 (sentt. 178/2015, 211/2016 e 61/2018); art. 1, commi 219, 524, 525, 526, 529, 536, 541, 574 l. 208/2015 (sentt. 191, 192, 231 del 2017), art. 1, commi 85, 140, 269, 270, 271, 271, 275, 466, 475, 519, 527, 615, 627, l. 232/2016 (sentt. 71, 74, 78, 87, 101, 103 del 2018). Si segnalano fin da ora le numerose impugnative contro diversi commi della legge di bilancio 2018 (cfr. ricorsi nn. 21, 22, 23, 24, 25, 26 del 2018 promossi dalle regioni Veneto, Toscana, Valle d’Aosta, Friuli Venezia Giulia e dalla P.A. Trento). Che le leggi di stabilità (ora di bilancio) siano quelle più soggette a declaratorie di illegittimità costituzionale lo nota pure: R. RUSSO, *Analisi delle fonti di produzione primaria dal 1994 in poi*, cit., p. 13.

Se ne trae l'impressione che, pur facendo le debite proporzioni, la produzione legislativa parlamentare, forse beneficiando della maggiore ponderazione richiesta dal procedimento legislativo ordinario, mostri con minore frequenza problematiche di legittimità costituzionale.

#### **4. Fenomeni di fuga dalla legge parlamentare**

Appurato dove è intervenuta la legge parlamentare, occorre porsi una domanda più impegnativa, chiedendoci dove la legge parlamentare sarebbe dovuta intervenire e *non* è intervenuta ovvero dove il suo contenuto si è, per così dire, impropriamente riversato in altre fonti. Quali siano queste altre fonti, è facile a intuirsi: decreti legge, leggi di conversione, leggi di stabilità/bilancio e altre leggi emanate a cadenza periodica. Non è possibile riportare dati precisi, ma si possono fare degli esempi per illustrare una problematica ben presente.

Sul versante decreti legge e leggi di conversione, si è avuto il caso davvero clamoroso del d.l. 149/2013 in materia di finanziamento dei partiti politici, il cui contenuto riproponeva testualmente quello di un ddl governativo già approvato in prima lettura dalla Camera (A.C. 1154)<sup>14</sup>. Ma si pensi anche alla riorganizzazione del MiBACT (c.d. riforma Franceschini) che ha impropriamente preso forma con decreto legge e successiva legge di conversione (d.l. 83/2014 convertito in l. 106/2014) – con non pochi problemi per la stessa attuazione della riforma<sup>15</sup>.

Vi è poi il caso delle leggi annuali, che sarebbero chiamate a intervenire su ambiti circoscritti e ben delimitati, e immancabilmente si trasformano in “leggi omnibus”. Caso particolarmente evidente è stata la prima legge annuale per la concorrenza e il mercato (124/2017), legge di iniziativa governativa nella quale si sono riversate numerose proposte di legge parlamentare<sup>16</sup>. Alcune di queste proposte avevano poco a che vedere con la tematica della legge<sup>17</sup>.

Il fenomeno è inveterato nel caso delle ex leggi di stabilità (ora prima sezione della legge di bilancio): la legge 243/2012 ha cercato di porvi freno stabilendo espressamente che ivi “non possono essere previste norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, nè interventi di natura

<sup>14</sup> Cfr. sul punto: R. DICKMANN, *La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto legge n.149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5, 2014.

<sup>15</sup> La “riforma Franceschini” ometteva di derogare espressamente alla l. 165/2001 relativamente alla possibilità di assumere dirigenti non in possesso della cittadinanza non italiana. Dopo una lunga vicenda giudiziaria, la riforma è stata alla fine “salvata” dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (cfr. sent. Ad. Pl. 9/2018).

<sup>16</sup> Il ddl governativo presentato nel 2015 conteneva 33 articoli; la legge approvata in articolo unico contiene quasi 200 commi.

<sup>17</sup> Si veda ad esempio la disposizione (comma 171) che liberalizza la fotoreproduzione in archivi e biblioteche pubbliche, originariamente prevista in un altro progetto di legge (A.S. 2058).

localistica o microsettoriale” (art. 15, comma 2)<sup>18</sup>. Nonostante gli sforzi, la legge di bilancio continua a presentare contenuti eccentrici che avrebbero dovuto essere oggetto della legislazione ordinaria o anche di norme regolamentari. Prova ne è la legge di bilancio 2018: qui si possono trovare, ad esempio, disposizioni di dettaglio su come devono essere modulati i concorsi per assumere personale alla Agenzia delle Entrate e sulle posizioni dirigenziali nella stessa e nella Agenzia dei Monopoli (commi 93 e 94), sull’istituzione di un commissario straordinario per lo svolgimento della “Universiade” a Napoli (commi 375 e ss.), l’istituzione presso il Ministero della salute di una “banca dati destinata alla registrazione delle disposizioni anticipate di trattamento” (comma 418), in sostanziale attuazione della legge 219/2017 sul testamento biologico, e addirittura la riduzione a un quarto del numero di firme da raccogliere per partecipare alle elezioni politiche del 2018 (comma 1123).

Si tratta di un esercizio della funzione legislativa censurabile e non sarebbe fuori luogo prendere “sul serio” l’art. 15, comma 2 della l. 243/2012<sup>19</sup>. Pare infatti essenziale, ai fini di una ordinata e intellegibile legislazione, che la prima sezione della legge di bilancio non diventi, per quanto possibile, una “legge omnibus”, ma si limiti a contenere norme che comportino entrate o spese (analogamente al c.d. *Bepackungsverbot* previsto dall’art. 110, comma 4 del *Grundgesetz* in Germania<sup>20</sup>).

### 5. Primo bilancio: la legge parlamentare è residuale, ma non è finita

Dieci anni fa l’*Osservatorio sulle fonti* cercava di trarre un bilancio dell’attività legislativa del Parlamento nel decennio 1998-2008<sup>21</sup>. Nel quadro che ne usciva vediamo confermate molte delle tendenze già presenti nella XVII legislatura, in primo luogo la generale diminuzione quantitativa della produzione legislativa del Parlamento (nel 1998-1999 si avevano circa 200 leggi annue, nell’ultima legislatura la media è stata di 75 circa e così anche nella XVI legislatura). Alcune derive più drastiche presenti nella particolarissima XV legislatura e al principio della XVI sono invece rientrate nel tempo, smentendo

<sup>18</sup> Tale disposizione era in precedenza contenuta nella l. 196/2009 (art. 21, comma 1-*quinquies*).

<sup>19</sup> Valorizza questa disposizione anche: F. PACINI, *Un rinforzo debole? La legge ex art. 81, comma 6 Cost. nel sistema delle fonti del diritto*, in *Federalismi.it*, disponibile all’indirizzo: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 26, 2016, p. 22. Si noti che la Corte costituzionale con la sent. 235/2017 ha già provveduto a dichiarare l’illegittimità costituzionale di una disposizione della l. 164/2016, in quanto essa disattendeva la riserva di legge rinforzata prevista dall’art. 81 Cost. Non è da escludere che in futuro venga pronunciata l’illegittimità costituzionale di disposizioni della legge di bilancio in contrasto sostanziale con quanto previsto dalla legge “rinforzata” ex art. 81 Cost., fungendo essa da parametro interposto di legittimità costituzionale.

<sup>20</sup> “Nella legge di bilancio possono essere inserite soltanto disposizioni relative alle entrate e alle spese della Federazione riferenti al periodo di tempo stabilito dalla legge di bilancio stessa”.

<sup>21</sup> Cfr. A. SIMONCINI, *1998-2008: la fine della legge? – editoriale*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2009.

alcuni timori di una vera e propria fine della legge. Il punto più basso della parabola fu toccato proprio nel 2008 quando le leggi ordinarie “classiche” furono soltanto 5. Rispetto ad allora il loro numero è tornato a crescere assestandosi sul livello di circa 21 leggi all’anno. Si è avuto inoltre un calo dei decreti legge e, di conseguenza, delle leggi di conversione che dalla XVI alla XVII legislatura sono passate dal 27% al 22% del numero complessivo delle leggi ordinarie (nel 2008 avevano toccato il culmine del 36%). L’impressione di una inarrestabile espansione della legislazione di conversione dei d.l. – presente 10 anni fa – si è quindi rivelata non del tutto veritiera, anche se non si può certo negare la perdurante importanza quantitativa e qualitativa di questa parte della produzione legislativa. Anche certi timori presentatisi alla fine del primo anno della XVII legislatura (quando *nessuna* legge parlamentare delle 57 conteggiate era venuta alla luce) si sono rivelati non del tutto fondati: la legge parlamentare non è sparita, come da alcuni paventato<sup>22</sup>.

Resta il fatto che la legge ordinaria parlamentare risulta uno strumento del tutto secondario nel panorama della legislazione. Né va omissso che molte delle leggi ordinarie di maggior rilievo (in particolare: la legge Delrio, la legge sulle unioni civili, l’*Italicum*, la legge sull’omicidio stradale, la l. 103/2017 c.d. riforma Orlando e la legge annuale per il mercato e la concorrenza, l. 124/2017) sono state approvate a seguito della apposizione della questione di fiducia in uno dei due rami del Parlamento.

## **6. Considerazioni conclusive: quale ruolo per la legge parlamentare?**

Come interpretare i dati finora presentati? In via preliminare, questa relazione non intende parlare del ruolo del Parlamento durante la XVII legislatura, ma solo del ruolo della legge ordinaria quale fonte. Si tratta di questioni distinte, visto che una legge parlamentare “classica” ben può nascere grazie a forzature da parte del Governo, ad esempio tramite la apposizione della questione di fiducia combinata con la tecnica del maxi-emendamento. Il contesto attuale, che diamo per acquisito, è ormai quello di un potere legislativo condiviso, dove le Assemblee elettive sono solo parte di una più vasta “filiera normativa” che trova i suoi punti nodali nel Governo e nelle burocrazie ministeriali<sup>23</sup>. Non di

<sup>22</sup> Questa era l’impressione dopo un anno di legislatura, quando le uniche due leggi parlamentari approvate erano finalizzate a istituire delle commissioni di inchiesta. Parlava a tal proposito di “legge parlamentare dimenticata”: E. LONGO, *Dossier di approfondimento. dati e tendenze dell’attività normativa del governo nel primo anno della XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 1, 2014; di un “panorama assolutamente sconcertante”: R. ZACCARIA, *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, in M. CAVINO, L. CONTE, *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Edizioni scientifiche, Napoli 2014, p. 149.

<sup>23</sup> Così, molto realisticamente, E. LONGO, *La legge precaria*, Giappichelli, Torino 2017, pp. 257 ss. Più estremo: R. RUSSO, *Analisi delle fonti di produzione primaria dal 1994 in poi*, cit. (p. 30:

rado, quando provvedimenti di notevole rilievo assumono la forma della legge parlamentare “classica”, si ha la sensazione che ciò sia dovuto o a una fastidiosa necessità (come nel caso della legge elettorale, dove vige una riserva di legge parlamentare), o a una sorta di *iter* “rallentato”<sup>24</sup> utilizzato dal Governo per iniziative sentite come meno impellenti.

Ciò posto, punto di partenza per formulare un bilancio critico della legislatura sarebbe l’aver chiaro quale debba essere davvero il ruolo della legge parlamentare nell’attuale sistema delle fonti, sempre più complesso, pluralistico e dinamico. Proprio su questo primo passaggio si riscontrano le difficoltà maggiori. È lecito dire che oggi non è chiaro quale *debba* essere il ruolo della legge parlamentare.

Franco Modugno ha suggerito che la legge parlamentare dovrebbe ritirarsi dalla disciplina dettagliata e contingente di determinati settori, per limitarsi a dettare “i principi generali, le regole inderogabili, e a prestabilire limiti di produzione regolativa autonoma, *anche di valore primario*”<sup>25</sup>. L’analogia sarebbe con la legislazione statale che pone principi e criteri direttivi nell’ambito della potestà legislativa concorrente Stato/regioni. Si tratta di una aspirazione del tutto condivisibile: come non agognare, nello scenario attuale, a un “ritorno all’ordine”, a un assetto del sistema delle fonti più coerente e che lasci alle spalle l’attuale magma normativo? D’altra parte, non pochi hanno sottolineato come la fuga dalla legge parlamentare abbia contribuito a una “erosione tacita dell’ordinamento nei suoi parametri fondativi”<sup>26</sup>.

Purtroppo, i dati dimostrano che la realtà va in ben altra direzione. La rassegna delle poche leggi parlamentari approvate nel corso della legislatura sembra dare conto di una legge parlamentare che, lungi dal volersi rendere lo strumento per creare un terreno apicale dell’ordinamento armonioso e ricco di principi generali, ambisce invece a dare risposte ai contingenti problemi politico sociali, anche a costo di disposizioni minute, interventi microsettoriali, e “norme manifesto” che sembrano rispondere più a esigenze di *marketing* che a genuine necessità normative<sup>27</sup>. In tal senso le “leggi simboliche” vanno anche

“portando alle estreme conseguenze le analisi svolte, tutta la produzione normativa, a prescindere dalla provenienza, sarebbe espressione dell’esecutivo a dispetto del disegno costituzionale”).

<sup>24</sup> Secondo gli *Appunti* del Comitato per la legislazione durante la XVII legislatura il tempo medio di approvazione di una legge ordinaria “residuale” è stato, al 20 ottobre 2017, di 479 giorni. Inferiore solo – e non di molto – al tempo medio di approvazione di leggi costituzionali (531 giorni). Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *La produzione normativa nella XVII legislatura – Appunti del Comitato per la legislazione*, cit., p. 21.

<sup>25</sup> Così F. MODUGNO, *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3, 2009, p. 11 (corsivo dell’autore).

<sup>26</sup> Così A. MANZELLA, *Sul Parlamento*, in *Lo Stato*, 3, 2014, pp. 65 ss. (p. 79).

<sup>27</sup> Sul fenomeno delle “leggi spettacolo” si veda: F. PACINI, *La ristrutturazione assente*, cit., pp. 27 ss. e riferimenti ivi contenuti.

oltre al numero, già ben nutrito, delle leggi che istituiscono giornate in memoria, premi, celebrazioni e ricorrenze. Se, infatti, per leggi simboliche intendiamo «quelle leggi che non producono una effettiva regolamentazione, ma che servono da mezzo per trasmettere il messaggio che “si sta regolamentando”»<sup>28</sup>, allora si apre un vero e proprio vaso di Pandora<sup>29</sup> da cui fuoriescono miriadi di disposizioni bombastiche; quasi sempre in quei settori verso i quali l'opinione pubblica si mostra più sensibile. E così spesso avviene che si vada da un estremo all'altro, e che dalle questioni più minute si passi a solenni enunciazioni di principii, proclamazioni di intenti e assunzioni di impegni, quasi sempre poco più che cosmetiche, tanto da divenire uno dei principali bersagli del Comitato per la legislazione<sup>30</sup>.

Forse tali tendenze non vanno neppure biasimate più di tanto, essendo il Parlamento un organo politico che agisce secondo logiche politiche, non già secondo logiche tecnico-giuridiche. Né, in ogni caso, va dimenticato che la legge può ben avere una funzione di “orientamento valoriale”<sup>31</sup>.

Se si guarda ai fatti, la legislatura ha mostrato che la legge parlamentare si distingue non tanto per una sua presunta capacità di ordinare e razionalizzare, né per particolari qualità dei suoi contenuti, quanto per la sua valenza politica in determinate circostanze<sup>32</sup>. Si pensi a quando la legge parlamentare è servita a superare una contrapposizione interna alla compagine governativa, come avvenuto nel caso della legge sulle unioni civili, o a disciplinare tematiche “eticamente sensibili”, come nel caso della legge sul testamento biologico, o, ancora, a contrastare – quasi sempre ricorrendo alla repressione penale – problematiche sociali avvertite con crescente preoccupazione (intimidazioni agli amministratori locali, omicidi stradali, cyberbullismo, caporalato, ecc...). Dall'unico caso in cui la legge parlamentare ha davvero operato la

<sup>28</sup> Così: U. SMEDDINCK, *Gesetzgebungsmethodik und Gesetzestypen*, in W. KLUTH, G. KRINGS (a cura di), *Gesetzgebung*, C.F. Müller, Heidelberg 2014, pp. 69 ss. (p. 91).

<sup>29</sup> “la legislazione è sempre più uno strumento politico che i Governi e i parlamentari utilizzano per annunciare pubblicamente che qualche cosa è stata fatta in un determinato settore” E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 268.

<sup>30</sup> Il 31,2% dei suoi pareri segnala la scarsa portata normativa delle disposizioni. Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA, *I temi dell'attività parlamentare nella XVII legislatura – politiche della legislazione*, cit., p.1,

<sup>31</sup> Si pensi, a titolo di esempio, al d.lgs. 154/2013, che ha eliminato dal codice civile i termini “figlio legittimo” e “figlio naturale”. In tal senso si può parlare di una categoria più nobile di leggi: le “leggi che compiono scelte valoriali” (*Wertentscheidungsgesetze*): cfr. H. HILL, *Einführung in die Gesetzgebungslehre*, C.F. Müller, Heidelberg 1982, p. 33.

<sup>32</sup> Vale la pena richiamare a tal proposito le parole di Giorgio Berti: “Si vede bene che il parlamento [...] si muove secondo linee che emergono quasi casualmente: la funzione normativa è figlia anch'essa della politica del governo ed è quest'ultimo a stabilire quando il parlamento è chiamato a esprimere leggi generali oppure provvedimenti o altri atti”. G. BERTI, *Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 1, 2002, p. 9 ss. (p. 15).

risistemazione di un ambito dell'ordinamento, quello del TU del vino, si trae che sono regolamentazioni tecniche e di settore a prestarsi a una legislazione organica anche da parte del Parlamento, proprio perché una tensione politico-ideologica non le attraversa. Ma si tratta di casi eccezionali, visto che il Parlamento è per sua natura interessato a intervenire sulle questioni politicamente sensibili.

Sia come sia, va riconosciuto che nella XVII legislatura la legge parlamentare ha dato vita a disposizioni innovative, di primario rilievo e anche di autentica riforma (si rinvia alla rassegna fatta in precedenza). Anche se, ovviamente, non sono mancate nel complesso tendenze discutibili. In particolare, da un lato si nota la volontà del Parlamento di legiferare per inserirsi nella determinazione dell'indirizzo politico, per "dire la sua" su quali debbano essere i valori da perseguire nella legislazione (anche a costo – paradossalmente – di non dire poi nulla), dall'altro si osserva come il Parlamento (o meglio i partiti al suo interno) cerchi di guadagnarsi il consenso della società civile legiferando su temi avvertiti come importanti da settori di essa (leggi anche: i gruppi di pressione)<sup>33</sup>, anche se talvolta tali temi non si prestano bene alla forma della legge, vuoi perché microsettoriali, vuoi perché privi di autentiche esigenze di regolazione (si veda ad esempio la l. 2/2018 sulla mobilità ciclistica: occorre davvero una legge *ad hoc* per promuovere l'uso della bicicletta e la realizzazione di piste ciclabili?).

Questi limiti sembrano essere strutturali. Il mutato contesto politico-sociale in cui viviamo ci rivela chiaramente che "la legge del Parlamento non è più in grado di assicurare da sola la stabilità richiesta dall'ordinamento"<sup>34</sup>. Ciò che tuttavia desta perplessità (e su cui si può forse intervenire) è la predisposizione di testi di legge disomogenei, che riguardano materie differenti e che magari vengono alla luce nella forma di un articolo unico. Si tratta di un problema di tecnica legislativa con notevoli ripercussioni sulla qualità del processo democratico. L'opacità con cui nascono le varie disposizioni contenute (e talora nascoste) nella legge confligge nettamente con l'ideale democratico del dibattito pubblico e del trasparente scambio di opinioni<sup>35</sup>. Se è vero che il legislatore è libero di affrontare le tematiche che ritiene più opportune (salvi i limiti dettati dalla Costituzione), è altrettanto vero che esso ha un dovere di chiarezza e trasparenza sia nel procedimento legislativo che nella redazione di testi di legge.

<sup>33</sup> Evidenziano un nesso tra influenza dei gruppi di pressione e cattiva qualità della legislazione: L. DI MAJO *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 12, 2016, p. 7; F. PACINI, *La ristrutturazione assente*, pp. 37 s.

<sup>34</sup> Così E. LONGO, *La legge precaria*, cit., p. 258.

<sup>35</sup> Compie simili rilievi: U. SMEDDINCK, *Gesetzgebungsmethodik und Gesetzestypen*, cit., p. 89.

In conclusione, la prospettiva positivista sulla legge pare irrinunciabile in uno Stato improntato ai principi della democrazia liberale<sup>36</sup>. L'idea di ricercare uno specifico ruolo materiale per la legge parlamentare risulta non solo impossibile nella prassi, ma pure impraticabile nella teoria (fatte salve naturalmente le puntuali previsioni costituzionali). La domanda di partenza è quindi destinata a rimanere in parte senza risposte, e la legge parlamentare assomiglia sempre di più a un involucro che si presta a contenere le disposizioni più diverse, senza un criterio che non sia quello di una volontà politica mutevole e sempre più spesso legata a circostanze contingenti.

In questo quadro, la riflessione sulla legge parlamentare si ricollega alla riflessione più generale sullo stato della normazione primaria in Italia.

Se è concesso di fare torto a Petrarca, la legge oggi sembra munita di “furore” – dato dall'incalzare di scadenze, impegni, emergenze e polemiche<sup>37</sup> – piuttosto che di “vertù”, di quella idealtipica ponderatezza del nomoteta. Il dato si presenta come altamente problematico, specie riguardo al principio di legalità e dello Stato di diritto. Torna in mente il monito di Carl Schmitt: “un legislatore che può produrre misure *una tantum*, disposizioni speciali, deroghe ed eccezioni aventi lo stesso valore di legge della normativa generale, non è in alcun modo soggetto alla legge”<sup>38</sup>. Difatti, la stessa funzione garantistica della riserva di legge risulta compromessa da un certo modo di legiferare che non presuppone più l'esistenza di norme generali per l'operare dei pubblici poteri<sup>39</sup>. Da questo punto di vista, la “crisi della legge” finisce con il tramutarsi anche in una crisi della riserva di legge, sia sul versante della garanzia dei diritti, (quale intrinseca garanzia può offrire una disposizione occultata in una legge *omnibus?*), sia sul versante della necessaria distinzione tra politica e amministrazione (ormai svanita in un *continuum* ministerial-parlamentare).

<sup>36</sup>“il concetto di legislazione è un concetto eminentemente positivo, predeterminato e condizionato dalla Costituzione in quanto tale” F. MODUGNO, *Legge in generale*, Enc. Dir. XXIII, p. 886.

<sup>37</sup> Va comunque detto, a onor del vero, che anche questo “furore” non è cosa nuova. Già nel 1982, nella ordinata Repubblica federale tedesca, si denunciava un tipo di legislazione “febbrile” (*hektische Gesetzgebung*): cfr. H. HILL, *Einführung in die Gesetzgebungslehre*, cit., pp. 48 ss. Tuttavia, con ciò ci si riferiva soprattutto a “sviste” tecnico-formali della legge dovute alla fretta con cui era stata prodotta, e non tanto ai contenuti veri e propri.

<sup>38</sup> C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin 1928, p. 139.

<sup>39</sup> È questo il pensiero di Crisafulli: «le “riserve di legge” che vediamo abbondare nel testo della Costituzione, e lo stesso più generale “principio di legalità” si svuoterebbero, riducendosi a mere parvenze, ove non implicassero altresì – almeno in linea di principio e salvo ben delimitate eccezioni, oggettivamente giustificate – riserva di *norma* (generale) ed esigenza di previa norma (anche qui, generale), come presupposto del concreto operare dei pubblici poteri». V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, *L'ordinamento costituzionale italiano: le fonti normative*, Cedam, Padova, 1993, p. 29. Cfr. anche: G. TARLI BARBIERI, *Appunti sulle fonti del diritto italiano – parte generale*, Giappichelli, Torino 2008, pp. 38 ss.

La “legge precaria” – per usare una felice espressione che ben sintetizza lo stato dell’arte – è certamente frutto di profondi mutamenti della forma di Stato e di governo, ed è un fenomeno da comprendere e contestualizzare<sup>40</sup>, non già da condannare *tout court*. Resta nondimeno fermo che essa mal si presta a diventare strumento del diritto, diritto inteso nella sua accezione più elevata, non di mera risultante del potere, ma di *riflessione del potere*<sup>41</sup>. La legge in quanto diritto sarebbe chiamata a riprodurre la volontà politica dopo averla filtrata attraverso la teoria, depurata dell’elemento contingente, rivestita di astrattezza e generalità e resa oggetto di dibattito e riflessione. Ciò evidentemente non avviene, o avviene in minima parte, e il “diritto” sembra essere quasi del tutto fuoriuscito dalla “legge” per divenire sempre di più frutto di elaborazioni giurisprudenziali.

<sup>40</sup> Si rinvia alle riflessioni di E. LONGO, *La legge precaria*, cit., pp. 273 ss.

<sup>41</sup> Così P. NOLL, *Gesetzgebungslehre*, Rohwolt, Hamburg 1973, p. 64. Si veda anche quanto affermato dal Tribunale Costituzionale Federale in Germania: “la legge non è soltanto uno strumento di regolazione dei processi sociali secondo conoscenze e prognosi sociologiche, ma è anche l’espressione permanente di una valutazione etico-sociale, e quindi giuridica, dell’agire umano; essa deve dire ciò che è lecito (*Recht*) e ciò che è illecito (*Unrecht*) al singolo” (BVerfGE 39, 1, 59). In altre parole, «il prodotto finale “legge” deve fondarsi su dati empirici e deve essere licenziato in seguito a un procedimento pianificato volto a evitare il prodursi misure *ad hoc* non meditate” [*unreflektierte ad hoc-Maßnahmen*] (G. LIENBACHER, *Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat*, in VVDStRL, 71 (2012), p. 13).