

IV

STRUMENTI E METODI DELLA LEGISLAZIONE NELL'ERA DELLA VELOCITÀ TRA SEDUTE FIUME, NOTTI DI *DRAFTING* E COSTITUZIONE *BY NIGHT*

VALERIO DI PORTO *

SOMMARIO: 1. Il mito della velocità tra Ottocento e Novecento. – 2. La Costituzione e le eredità del fascismo. – 3. La graduale erosione del dominio della legge. – 4. Dalle leggi ai contenitori normativi. – 5. Le decisioni apparenti e la loro impossibile attuazione. – 6. Legislatura insonne, Costituzione *by night*. – 7. Notti insonni, velocità apparente.

1. IL MITO DELLA VELOCITÀ TRA OTTOCENTO E NOVECENTO

Nel 1769, uno strano veicolo a tre ruote e un telaio in legno, spinto da un motore a vapore e soprannominato “macchina azionata dal fuoco”, si muove lentamente per una dozzina di minuti, raggiungendo una velocità massima attorno ai 10 chilometri orari. È l’antenato dell’automobile, agli albori della velocità.

Poco meno di 130 anni dopo, nel 1898, Morgan Robertson scrive il romanzo “Futility o il naufragio del Titan”, dove narra del naufragio di un transatlantico che, secondo quanto annunciato dagli armatori, “avrebbe proceduto a piena velocità con ogni tempo”. Trascorrono quattordici anni e un transatlantico dal nome sinistramente simile a quello del romanzo, il *Titanic*, per l’eccessiva velocità (circa 21 nodi orari) con la quale il bastimento è stato lanciato alla volta delle coste nordamericane, non riesce ad evitare la collisione con un *iceberg*.

* Consigliere Parlamentare presso la Camera dei deputati.

Il 20 febbraio 1909, il punto 4 del “Manifesto del futurismo”, pubblicato su “Le Figaro”, proclama: “Noi affermiamo che la magnificenza del mondo si è arricchita di una bellezza nuova: la bellezza della velocità”.

La velocità permea di sé la società almeno dalla seconda metà dell’Ottocento, con le rivoluzioni nel mondo dei trasporti (prima il vapore e poi il motore a scoppio; le prime automobili e i primi aerei), nell’arte (il cinema, dalla parola greca *kinema*, movimento), nel mondo della produzione e del lavoro (la rivoluzione tayloristica, splendidamente rappresentata in “Tempi moderni” di Charlie Chaplin), nelle comunicazioni (il telefono).

Il campo dove forse ha tardato di più ad affermarsi è quello del diritto, dove alla velocità dei processi decisionali si contrappongono taluni principi fondamentali, che per lungo tempo hanno prevalso: la certezza del diritto; la democraticità delle decisioni e la loro legittimazione; la loro effettività. Quando questi principi si affievoliscono, soprattutto in tempi di crisi, la velocità (anche soltanto apparente) diventa un valore supremo anche nel campo della produzione del diritto.

2. LA COSTITUZIONE E LE EREDITÀ DEL FASCISMO

Nel redigere la Costituzione – che nasce, come è noto, dall’accordo tra le grandi forze politiche dell’epoca, nell’incertezza su chi avrebbe prevalso – si privilegia indubbiamente il Parlamento rispetto al Governo ed il procedimento legislativo ordinario in un sistema bicamerale perfetto, senza norme di chiusura.

Su questa scelta incidono anche lo spettro del fascismo e l’eredità dell’esperienza liberale. I costituenti conoscono la storia più recente e sanno come il regime fascista si sia avvalso per lungo tempo della decretazione d’urgenza (perfino le leggi razziali sono per lo più decreti-legge), fino alla trasformazione della Camera dei deputati in Camera dei fasci e delle corporazioni, quando lo scenario muta e le leggi approvate direttamente in Commissione si affermano con prepotenza. Nel 1936, anno della proclamazione dell’impero, sulle 566 leggi emanate 508 sono di conversione; nel 1939, primo anno dopo la riforma, su 779 leggi, quelle di conversione sono “apena” 368, a fronte di 411 altre leggi.

Il regime fascista lascia così due eredità, l’una contro l’altra: i costituenti perpetuano l’invenzione dell’approvazione delle leggi direttamente nelle Commissioni in sede deliberante o legislativa anche per fronteggiare il fenomeno della decretazione d’urgenza.

3. LA GRADUALE EROSIONE DEL DOMINIO DELLA LEGGE

La storia, fin quando regge il sistema dei partiti, in un mondo bipolare, dà loro ragione: nel 1962, su 437 leggi, quelle di conversione sono soltanto 6. Traggo il dato dal Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, cui rimando per un'analisi di lungo periodo della produzione normativa attraverso l'analisi di 4 anni scelti a campione (1962; 1978; 1991; 2012). Il confronto consente di verificare l'evoluzione registrata nell'uso degli strumenti normativi, che presenta – in estrema sintesi – le seguenti caratteristiche:

- il passaggio dal dominio assoluto della legge ad una articolazione della produzione normativa sempre più variegata e innovativa, con un diffuso ricorso ad atti atipici (decreti di natura non regolamentare, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri immaginati come una fonte intermedia tra il regolamento ministeriale ed il regolamento governativo...);
- la progressiva riduzione degli atti normativi ed in particolare delle leggi, che tendono a concentrarsi in un numero più limitato di atti;
- il graduale imporsi della decretazione d'urgenza come corsia preferenziale per l'iniziativa governativa e della legislazione delegata come veicolo di riforma.

Fino alla VI legislatura la legge si presta anche alle situazioni di emergenza o di crisi: all'occorrenza si approva in temi rapidi, concorrenziali con i decreti-legge. Due soli esempi, in ambiti molto diversi:

- la legge 5 ottobre 1962, n. 1431, reca “Provvedimenti per la ricostruzione e la rinascita delle zone colpite dal terremoto dell'agosto 1962”;
- la famigerata “legge Reale”, cioè la legge 22 maggio 1975, n. 152, “Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico”, nata per fronteggiare fenomeni di terrorismo sempre più diffusi ed efferati, compie il proprio cammino parlamentare in meno di un mese e mezzo, tra l'8 aprile ed il 21 maggio 1975 (data della definitiva approvazione da parte della Camera, in seconda lettura).

Le politiche legislative si sviluppano lungo l'asse Commissione – Ministro di settore: fino alla cosiddetta legge Curti perfino gli stati di previsione della spesa dei Ministeri non concorrono a formare un unico bilancio dello Stato ma vengono approvati con singole leggi. Il Governo, più che a un organo collegiale assomiglia ad un gruppo di Ministri; il Presidente del Consiglio è il *primus inter pares*.

Per converso, il decreto-legge, per un lungo periodo, non è espressione di una “democrazia decidente”: funge da surrogato per il Governo rispetto a

strumenti più efficaci, quali un maggiore potere sulla programmazione dei lavori delle Camere e corsie preferenziali per le proprie iniziative.

La stessa possibilità di reiterare i decreti-legge confligge con esigenze di celerità delle decisioni: la sentenza della Corte costituzionale n. 360/1996 ne drammatizza invece l'adozione ed introduce, o per lo meno rafforza, l'elemento connesso alla velocità.

Legislazione delegata – almeno fino al 1992 – è sinonimo di lunghezza dei procedimenti ed accuratezza nella elaborazione dei testi: le deleghe concernono in genere grandi riforme, su cui ragionare con calma, in tempi che si dilatano: la delega al testo unico delle imposte sui redditi si dispiega in un orizzonte temporale di tre lustri, dalla legge 9 ottobre 1971, n. 825 al decreto legislativo di cui al d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

Con la legge 23 ottobre 1992, n. 421 si inaugura la stagione delle deleghe brevi, non a caso in una fase decisiva per la democrazia italiana, tra delegittimazione della classe politica e delle istituzioni rappresentative e necessità di rientrare nei rigidi parametri economico-finanziari della moneta unica: la legge contiene 4 deleghe al Governo nei settori cruciali della spesa pubblica (sanità, pubblico impiego, previdenza, finanza degli enti territoriali), tutte esercitate nei novanta giorni previsti dalla sua entrata in vigore.

In un secondo tempo, con tecnica che inesorabilmente si propaga dalle leggi comunitarie alla maggioranza delle leggi di delegazione, i tempi brevi della decisione diventano più apparenti che reali: è il meccanismo cosiddetto dello scorrimento, che consente di dilatare i tempi quando il termine per l'espressione dei pareri parlamentari scada nei trenta (in genere) giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega o successivamente. La formulazione utilizzata per attivare il meccanismo di scorrimento scarica sui tempi dei pareri parlamentari la necessità di una proroga che invece dipende dai tempi entro i quali il Governo trasmette alle Camere gli schemi dei decreti legislativi.

Nel caso della legge 8 giugno 2011, n. 85, che modifica la legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, il termine scorre di ben 150 giorni, cioè di cinque mesi!!

La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, prevede in via generale che per le direttive il cui termine sia già scaduto alla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea, ovvero scada nei tre mesi successivi, il Governo adotti i decreti legislativi di recepimento entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge; i tre mesi raddoppiano – e diventano quindi sei – qualora il termine

per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega o successivamente.

In questo modo, il termine per l'esercizio della delega si trasforma nel termine ultimo entro il quale il Governo deve trasmettere gli schemi dei decreti legislativi al Parlamento: nel caso della delega prevista dall'art. 21 della legge 8 agosto 2015, n. 124 (riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni) il Governo presenta lo schema alle Camere l'ultimo giorno utile, cioè il 26 novembre 2015 (al novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge, scadenza apparente del termine di delega), ottenendo così una dilazione di sessanta giorni.

L'apparenza della decisione rapida dilaga all'apice della crisi economico-finanziaria di questi ultimi anni, quando agiscono in modo multiforme e pressante le suggestioni della democrazia diretta telematica ed entrano in scena altri soggetti evocativi nella loro indeterminatezza: i mercati.

La crisi esplose e si propaga virulenta in un mondo sempre più globalizzato, che ha visto l'Italia (come gli altri Stati) allargare gradualmente i propri orizzonti, sia all'interno sia all'esterno¹. Questo allargamento comporta un maggiore intreccio tra le politiche, l'emersione di nuove sensibilità², la nascita e lo sviluppo di leggi sempre più intersettoriali e, nell'ambito del Governo, l'accrescimento del ruolo del Presidente del Consiglio e del Ministro del tesoro, quando le risorse cessano di rappresentare una variabile indipendente: la stessa unificazione in una sola figura di tre distinti incarichi ministeriali (tesoro, bilancio e programmazione economica e finanze) testimonia questo passaggio.

4. DALLE LEGGI AI CONTENITORI NORMATIVI

Questo allargamento segna anche una diversa collocazione del Parlamento e quindi del suo prodotto principale: la legge. La perdita della centralità delle Camere coincide con un diverso ruolo della legge, sempre più spesso organizzatrice di processi decisionali, contenitore di previsioni formulate in termini di indicazione di obiettivo, il cui perseguimento è rinviato a successivi atti.

¹ L'allargamento dell'orizzonte si deve alla concorrenza di numerosi fattori: l'integrazione europea; la globalizzazione; la nascita delle regioni e le pulsioni autonomiste e federaliste; lo strutturarsi della società civile in articolate e organizzate associazioni portatrici di interessi.

² Testimoniate, per esempio, dalla nascita del Ministero dei beni culturali e ambientali (d.l. 14 dicembre 1974, n. 657, nel testo risultante dalla legge di conversione) e poi del Ministero dell'ambiente (legge 8 luglio 1986, n. 349).

Questo accade per molti motivi, tra i quali, sicuramente: la necessità di prevedere procedimenti condivisi con le autonomie, le regioni e/o le parti sociali; la mancata progettazione legislativa, che non consente di definire compiutamente gli interventi; la necessità di rinviare e diluire non soltanto le spese, ma anche i risparmi di spesa (basti vedere le difficoltà incontrate dalla *spending review*).

Di volta in volta, a seconda delle fasi storiche, questi contenitori sono le leggi finanziarie e poi di stabilità, le leggi collegate alla manovra di finanza pubblica ovvero i decreti-legge. Le decisioni legislative vengono concentrate in atti che godono per loro natura di percorsi privilegiati in Parlamento, dovuti a vincoli procedurali e temporali, senza i quali una politica sempre più debole non è in grado di deliberare. Molto spesso, tali vincoli non sono sufficienti e si rende necessario il ricorso alla questione di fiducia, che produce in genere (alla Camera) dilazioni nei tempi di approvazione ma permette di porre in votazione un testo non più suscettibile di contrattazioni.

Nella XV legislatura imperano le leggi finanziarie: quella per il 2007 si compone di un unico articolo, lungo 1364 commi; quella per il 2008 è una galassia articolata in tre articoli, per un totale di 1193 commi, che comprende: 40 atti normativi oggetto di abrogazione; 89 atti normativi oggetto di modifica³; si prevedono 25 deroghe e 10 disposizioni formulate in termini di interpretazione autentica; si dà vita a 58 nuovi fondi di bilancio; si demanda l'attuazione di molte disposizioni a ben 202 adempimenti, dei quali 110 presentano un sicuro contenuto normativo⁴.

La XVI legislatura inizia con il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, i cui 491 commi originari diventano 718 all'esito della conversione e che include anche un allegato volto ad abrogare 3574 atti normativi considerati ormai obsoleti o comunque superati. Quest'ultimo riferimento è sintomatico: il decreto-legge, chiamato a tracciare una manovra pluriennale di grande complessità, si occupa necessariamente di moltissimi ambiti, senza trascurare quello della semplificazione normativa.

Il decreto inaugura anche una lunga sequela di decreti-legge emanati in prossimità delle vacanze estive, con la finalità di comprimere i tempi della conversione e preconstituire la necessità di porre la questione di fiducia, invocando la scarsa propensione del Parlamento a lavorare in agosto. Il decreto viene convertito con la legge 6 agosto 2008, n. 133, approvata con tre

³ Per l'esattezza, negli atti oggetto di modifica: si introducono 10 nuovi articoli; si sostituiscono integralmente 14 articoli; si modificano parzialmente 192 articoli.

⁴ Traggio i dati dagli *Appunti del Comitato per la legislazione*, fascicolo n. 6 della XV legislatura.

voti di fiducia (due alla Camera, in prima e seconda lettura, e uno al Senato).

Negli anni centrali della legislatura, si affermano i grandi collegati di settore o multisettoriali, tutti nati da un unico ceppo, il disegno di legge n. 1441, presentato alla Camera il 5 agosto 2008, composto di 75 articoli. Da questo disegno di legge originano le tre 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.

Tre annotazioni: i titoli e la mole consentono di percepire la complessità di tali leggi; i tempi di approvazione, proprio tenendo conto di questa complessità, non sono affatto lunghi; esse hanno dato vita a procedimenti delegati, conclusi generalmente nell'arco di due-tre anni.

Dall'estate del 2011, con l'aggravarsi della crisi economico-finanziaria, sotto la pressione dello spread e lo sguardo allarmato dei mercati, si torna ai decreti-legge, concepiti sempre più come contenitori anche di illusioni, da convertire bruciando tutti i tempi. È esemplare la vicenda del d.l. n. 98/2011: tra l'approvazione in Consiglio dei ministri (30 giugno) e la pubblicazione in "Gazzetta ufficiale" trascorrono cinque giorni; per la sua conversione in legge ne bastano nove: otto al Senato (che completa l'esame il 14 luglio) e uno solo alla Camera (che lo approva definitivamente il 15 luglio): nasce così la legge 15 luglio 2011, n. 111, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* del giorno dopo.

L'esame parlamentare passa per un doppio voto di fiducia, prima al Senato e poi alla Camera, dove la posizione della questione di fiducia non genera – in via del tutto eccezionale – la dilatazione dei tempi dovuta alle 24 ore di

intervallo rispetto alla votazione ed alla presentazione, esame e votazione di centinaia di ordini del giorno. In questo caso, per accordi assunti in precedenza, le dichiarazioni di voto iniziano subito dopo la richiesta della fiducia da parte del Governo; viene presentato un solo ordine del giorno, per di più dichiarato inammissibile. L'accordo, rispettato, tra tutti i gruppi parlamentari si deve anche ad un appello del Presidente della Repubblica e all'immagine più volte evocata (in primis dal Ministro dell'economia e delle finanze pro tempore) del *Titanic*: per evitare che il transatlantico Italia si inabissi contro l'iceberg della bancarotta, occorre approvare immediatamente misure correttive dei conti pubblici, dare un segnale di svolta. Altra eccezione: il decreto-legge nasce con 41 articoli e 435 commi; all'esito della conversione risulta ingrandito di appena 10 commi: niente più di un modesto assestamento.

Tanta rapidità non è però sufficiente: per una volta il generale agosto non mette in fuga Ministri e parlamentari. Infatti, il 12 agosto 2011 il Consiglio dei Ministri torna a riunirsi e dopo le "disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" contenute nel d.l. n. 98, approva "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo": è il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* dello stesso giorno e convertito dalle Camere con la legge 14 settembre 2011, n. 148. Il Senato lo esamina tra il 23 agosto ed il 7 settembre; alla Camera bastano sette giorni, dall'8 al 14 settembre. Anche in questo caso, doppia fiducia, sia alla Camera sia al Senato; l'accordo tra i gruppi matura prima ma le 24 ore vengono fatte decorrere quasi interamente; gli ordini del giorno sono 199. Il clima diverso rispetto a luglio è misurabile pure dall'incremento che il decreto subisce in sede di conversione, passando da 20 a 28 articoli e da 170 a 252 commi. Il riferimento al *Titanic* scompare.

5. LE DECISIONI APPARENTI E LA LORO IMPOSSIBILE ATTUAZIONE

Una rapida occhiata ai contenuti mostra tutta l'apparenza e – con un osimoro – la consapevole illusorietà di quelli che appaiono, in qualche caso, veri e propri proclami: l'articolo 3 è roboante già nella rubrica: "Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche" e si apre con l'enunciazione di un principio straordinario, sia pure mitigato con le dovute eccezioni: "Comuni, Province, Regioni e Stato, entro il 30 settembre 2012, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di:

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

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

Non stupisce certo sapere che non si è proceduto a nessuna abrogazione e che il regolamento di delegificazione (tra parentesi: da notare come l'oggetto tipico di una delega venga derubricato al rango più alto possibile in un decreto-legge, cioè ad un regolamento di delegificazione⁵. Sorprende piuttosto che proclami analoghi vengano ripetuti in un breve arco temporale prima dal d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 e, a distanza di pochi giorni, dal d.l. 9 febbraio 2012, n. 5.

Lo schema di d.lgs. n. 249/2015, elaborato in attuazione della delega contenuta nell'art. 21 della legge n. 124/2015, fa giustizia – stranamente – soltanto della prima di tali due ultime previsioni: la Commissione parlamentare per la semplificazione, nel proprio parere, invita il Governo a valutare l'opportunità di abrogare anche la seconda. Nel frattempo, un tentativo più

⁵ Analogo fenomeno si riscontra nelle leggi finanziarie e di stabilità, ove pure è fatto divieto di inserire disposizioni di delega (art. 11, comma 3, legge 31 dicembre 2009, n. 196, legge di contabilità e finanza pubblica).

serio di arrivare a qualche forma di semplificazione è stato previsto nell'art. 5 della citata legge n. 124/2015, che delega il Governo a enucleare i procedimenti cui sono applicabili i distinti istituti della segnalazione certificata di inizio attività, del silenzio assenso, dell'autorizzazione espressa e della comunicazione preventiva. Depone a favore della serietà del tentativo il termine non brevissimo di dodici mesi per l'esercizio della delega, dilatabile di novanta giorni con l'ormai consueta tecnica dello scorrimento: in quindici mesi, qualche risultato si potrebbe ottenere.

La delega contenuta nel citato art. 21 della legge n. 124/2015 nasce da una nuova consapevolezza del legislatore (Governo e Parlamento) che non si può più (uso una felice espressione di Roberto Zaccaria) "legiferare a canocchiale", cioè rimandando a successivi adempimenti, ma occorre cercare di rendere le norme il più possibile auto-applicative e soprattutto occorre fare pulizia nell'ordinamento, eliminando quelle previsioni di adempimenti impossibili da attuare, talora (come nei casi sopra citati) semplicemente perché inattuabili. Non a caso, la disposizione di delega individua come data di partenza le disposizioni entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011.

In base all'ultimo dei periodici monitoraggi effettuati dall'Ufficio per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei ministri, al 20 dicembre 2015 la situazione è così riassumibile:

- al 22 febbraio 2014 risultavano da adottare, complessivamente, 889 provvedimenti attuativi (474 imputabili al periodo in cui è stato in carica il Governo Monti; 415 imputabili al periodo in cui è stato in carica il Governo Letta);
- al 20 dicembre 2015 restano da adottare 241 provvedimenti (rispettivamente 140 risalenti all'epoca del Governo Monti e 101 all'epoca del Governo Letta).

A tale massa di provvedimenti attuativi – comunque in costante diminuzione e che sarà ulteriormente erosa dall'attuazione della delega qui richiamata – si devono aggiungere quelli previsti da quando è in carica il Governo Renzi (dal 22 febbraio 2014), sulla cui attuazione non vengono però forniti dati. Tali adempimenti erano 613 il 20 dicembre, ma l'entrata in vigore della legge di stabilità 2016 ha fatto sicuramente lievitare il loro numero.

6. LEGISLATURA INSONNE, COSTITUZIONE *BY NIGHT*

Nella XVII legislatura – per riprendere il filo del racconto dei grandi contenitori – il Governo Letta parte con il grande decreto-legge pre-estivo 21

giugno 2013, n. 69 (302 commi che diventano 471 all'esito della conversione, ottenuta con voto di fiducia alla Camera) e conclude la propria vicenda con legge finanziaria e voto di fiducia (un solo articolo per 749 commi).

Il Governo Renzi inizia nella primavera 2014 con due grandi decreti-legge (il n. 66, composto all'origine di 231 commi, diventati 289 e il n. 90, passato da 184 a 288 commi); continua con il grande decreto pre-estivo 24 giugno 2014, n. 91 (192 commi originari divenuti 328), approvato con triplo voto di fiducia (al Senato in prima e seconda lettura e alla Camera); si concentra sulle riforme costituzionali e sull'approvazione di leggi collegate a carattere settoriale, due delle quali formulate in termini di delega al Governo⁶; conclude il 2015 con la legge di stabilità.

Anche all'esame del disegno di legge di riforma costituzionale si imprimono ritmi sconosciuti all'ordinamento: nella prima lettura presso l'Assemblea della Camera si procede prima con il contingentamento dei tempi e quindi con la delibera di seduta fiume, richiesta dal Presidente del gruppo del partito democratico alle 22.35 di mercoledì 11 febbraio 2015, dopo 12 ore quasi ininterrotte di seduta e di votazioni di emendamenti e subemendamenti, e votata circa mezz'ora dopo: il Presidente della Commissione Affari costituzionali Francesco Paolo Sisto, quando la seduta riprende alle 23.35, parla di "Costituzione *by night*". All'alba di giovedì 12 febbraio, alle 4.35, la seduta viene sospesa per riprendere brevemente tra le 10.50 e le 11.45; si ricomincia alle 15.10 per terminare alle 2.55 di venerdì 13 febbraio. In questo, come in casi analoghi di utilizzo di strumenti procedurali volti a favorire una decisione (come la posizione della questione di fiducia), la discussione si sposta dal merito al metodo, con frequenti espressioni di rimpianto per l'approfondito dibattito che avrebbe potuto essere e non è stato, per la limitatezza dei tempi.

Anche la legge di stabilità per il 2016 merita qualche cenno relativo alle modalità di approvazione ed ai contenuti: il Senato approva, con voto di fiducia, un testo composto di un solo articolo, che si sviluppa per 556 commi, lasciando irrisolti alcuni nodi, la cui soluzione si rinvia all'esame presso la Camera. La Commissione Bilancio della Camera, anche per sciogliere le questioni rimaste irrisolte, lavora, come di consueto, con continui *stop and go*, nella consueta confusione, con indomita lena e così, dopo aver finito domenica 13 dicembre alle 23.30, riprende lunedì 14 dicembre alle 11.15 del mattino per chiudere la seduta (dopo qualche interruzione tecni-

⁶ Sono le leggi 10 dicembre 2014, n. 183 (deleghe in materia di mercato del lavoro), 13 luglio 2015, n. 107 (sulla scuola) e 7 agosto 2015, n. 124 (deleghe in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

ca) quasi 32 ore dopo, alle 19.05 del 15 dicembre; ma per finire l'esame del testo la Commissione si riconvoca di lì a poco, martedì 15 dicembre sera, dalle 20.50 alle 21.50.

Il testo licenziato dalla Commissione, frutto di un lavoro estenuante, ha bisogno di essere sistemato: cade quindi l'opzione della fiducia che, in base alla prassi invalsa già dalla scorsa legislatura – oggetto della questione di fiducia è il testo prodotto dalla Commissione – avrebbe comportato un supplemento di esame da parte di quest'ultima e l'allungamento dei tempi dovuto al decorso delle 24 ore ed alla fase di esame degli ordini del giorno. L'opzione più veloce si rivela quella di procedere normalmente, ponendo in votazione soltanto gli emendamenti segnalati dai gruppi: ciò nonostante, l'Assemblea della Camera conclude l'esame alle 3.15 di domenica 20 dicembre (la seduta termina poi alle 3.25), quando l'alba non è lontana. Nel frattempo, gli uffici lavorano a pieno regime per collazionare il testo e mettere il Senato nelle condizioni di iniziare l'esame lunedì 21 dicembre: è una lunga notte di *drafting*, una tra le tante, dedicata alla revisione di un testo che viene preso prontamente in carico dagli uffici del Senato e dalla tipografia, che a loro volta devono procedere a tempo di record alla stampa di un disegno di legge che intanto è lievitato fino a 999 commi.

Non posso certo dare conto nel dettaglio di questa massa di previsioni: segnalo soltanto il ricorso generalizzato al travaso di risorse da un fondo ad un altro, spesso di nuova istituzione, in base ad una tecnica che prevede: indicazione di finalità; istituzione del fondo, magari a carattere sperimentale; successivo decreto volto a stabilire criteri e modalità di riparto di risorse, spesso modeste.

Mi limito a due esempi:

– il comma 386, “Al fine di garantire l’attuazione di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale”, istituisce presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un fondo tautologicamente denominato “Fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale”. Il Piano dovrà essere adottato con cadenza triennale mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, d’intesa con la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281: è uno dei numerosi d.p.c.m. previsti per dare l’ultima parola anche nelle politiche di settore al Presidente del Consiglio, in base ad una tendenza particolarmente accentuata negli ultimi quattro anni;

– il comma 414 istituisce, “in via sperimentale, nello stato di previsione del Ministero della giustizia, con una dotazione di 250.000 euro per l’anno

2016 e di 500.000 euro per l'anno 2017, il Fondo di solidarietà a tutela del coniuge in stato di bisogno". Il comma 415 stabilisce la complessa procedura cui si dovrà sottoporre "il coniuge in stato di bisogno che non è in grado di provvedere al mantenimento proprio e dei figli minori, oltre che dei figli maggiorenni portatori di handicap grave, conviventi, qualora non abbia ricevuto l'assegno determinato ai sensi dell'articolo 156 del codice civile per inadempimento del coniuge che vi era tenuto". Il comma 416 demanda l'attuazione di tali previsioni a un decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare nel breve termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

7. NOTTI INSONNI, VELOCITÀ APPARENTE

Il ricorso agli strumenti procedurali finalizzati a facilitare una decisione (seduta fiume, posizione della questione di fiducia) in genere non ne accelera i tempi⁷: nel caso del disegno di legge di riforma costituzionale, la Camera, dopo aver concluso l'esame degli articoli nelle prime ore del 13 febbraio, ha esaminato gli ordini del giorno a quasi un mese di distanza, il 9 marzo, e ha proceduto al voto finale il 10 marzo.

Per la discussione in seconda lettura, in presenza di un testo ormai definito e blindato, si è adottato un metodo diverso, riconoscendo tempi più ampi alle opposizioni per illustrare le proprie ragioni e fissando dall'inizio la data della votazione finale a distanza di oltre un mese rispetto alla conclusione dell'esame degli emendamenti e degli ordini del giorno: quest'ultimo si è concluso il 3 dicembre 2015; il voto finale è previsto per lunedì 11 gennaio 2016. In questo modo, deputati e dipendenti hanno potuto dedicare la notte a cose diverse dal lavoro, potendo perfino dormire.

Questo e altri esempi che si potrebbero fare confermano che quelle che vengono percepite dalle opposizioni (ma talora anche da settori della maggioranza) come forzature non producono *iter* più veloci, ma solo più agitati ed insonni: quando si è partiti dalla individuazione di una data sufficiente-

⁷ L'asserzione è vera per la Camera e non per il Senato, ove la posizione della questione di fiducia fa decadere anche gli ordini del giorno (discussi e votati insieme agli emendamenti) e la votazione avviene in genere a breve distanza di tempo, non esistendo il vincolo delle 24 ore presente alla Camera. Inoltre, per una serie di diversi fattori (ad iniziare forse dall'attenzione mediatica, concentrata più sulla Camera), il Senato ha sempre lavorato (salvo rare eccezioni) in orari diurni o tutt'al più serali, senza spingersi agli eccessi notturni della Camera.

mente lontana per procedere al voto finale e di lì a cascata si sono individuati i tempi per i vari passaggi procedurali si sono preservate molte serate e molte notti e si è lavorato sicuramente meglio e con più serenità.

L'obiettivo dunque, per riprendere in conclusione, travisandolo, il titolo di un film western del lontano 1969, dovrebbe essere "La notte senza legge": lavorare di giorno e in tempi congrui, soprattutto nelle Commissioni di merito, è il prerequisito per elevare la (bassa) qualità dei testi legislativi, attraverso una vera istruttoria (perfettamente disegnata nell'art. 79 del regolamento della Camera e perfettamente ignorata) e un confronto sul contenuto dei provvedimenti e non sui metodi utilizzati per approvarli.