

## Le quindici tappe di un processo legislativo che non funziona

---

### Policy Brief della Luiss School of Government n. 13/2020

Se occorresse illustrare a uno straniero come funziona oggi il procedimento legislativo in Italia, quale libro gli andrebbe consigliato? Tra uno degli ottimi (e aggiornatissimi) manuali di Diritto costituzionale in commercio, che adotto per i miei studenti, e il disincantato e provocatorio diario di un (anonimo) capo di gabinetto (*Io sono il potere. Confessioni di un capo di gabinetto*, a cura di G. Salvaggiulo, Feltrinelli, Milano, 2020), devo ammettere che opterei decisamente per il secondo. A tal punto la "fabbrica delle leggi" si è allontanata dal testo della carta costituzionale e dagli stessi regolamenti di Camera e Senato che considerare esclusivamente l'una e gli altri finirebbe oggi infatti per rivelarsi falsante, almeno ove si intendano conoscere le dinamiche che si riscontrano nella realtà.

Riassumiamo, con qualche semplificazione, **le 15 tappe in cui si articola oggi il procedimento legislativo**, che per larghissima parte – e pressoché esclusivamente, durante la pandemia – consiste in decreti-legge (e leggi di conversione "omnibus").

- 1) le disposizioni che compongono i decreti-legge sono predisposte dagli uffici legislativi ministeriali, su pressione delle relative amministrazioni e degli interessi di settore;
- 2) le diverse disposizioni confluiscono in un provvedimento "omnibus", spesso identificato con un'etichetta sintetica giornalmisticamente accattivante, del quale inizia a circolare qualche bozza, per mail/WhatsApp tra gli addetti ai lavori, e talvolta pure sui siti dei quotidiani;
- 3) le disposizioni incluse in tali bozze sono riviste in modo sostanziale alla luce delle prime reazioni che esse suscitano nell'opinione pubblica, nei settori più direttamente interessati e nelle altre amministrazioni ministeriali (queste ultime raccolte in genere in sede di pre-Consiglio dei Ministri);
- 4) le disposizioni da includere nel testo sono decise in un accordo politico tra i capi-delegazione dei partiti che compongono la maggioranza, accordo evidentemente facilitato quando esiste un termine etero-determinato e rigido entro il quale il provvedimento deve essere chiuso;
- 5) l'accordo viene ratificato in una riunione del Consiglio dei Ministri, spesso convocata "a orario mobile", nella quale si approva il testo "salvo intese";
- 6) nei (non pochi) giorni successivi, le disposizioni sono riformulate sulla base di intese tra i Ministeri, e soprattutto in vista della "bollinatura" del Ragioniere generale dello Stato – rimasta sostanzialmente l'unica rigidità tecnico-procedurale dell'intero percorso endogovernativo – anche tenendo in considerazione i rilievi eventualmente provenienti dagli uffici del Quirinale;
- 7) le medesime disposizioni, una volta che il decreto-legge che le contiene è stato emanato dal Presidente della Repubblica e pubblicato in Gazzetta Ufficiale, diventando dunque vigenti, sono oggetto di esame parlamentare, nell'ambito di un iter che ha inizio nel ramo del Parlamento oculatamente scelto dal Governo, al momento della trasmissione del disegno di legge di conversione, di solito sulla base del carico di lavoro al momento esistente, ma anche in dipendenza da ragioni più procedurali, o talvolta più prettamente politiche (ad esempio, al fine di evitare un presidente di commissione particolarmente critico nei confronti del Governo o di quel provvedimento in particolare);

8) sia alla Camera, sia al Senato, vista l'eterogeneità del decreto-legge, l'esame in sede referente viene svolto dalle Commissioni permanenti con competenze trasversali, in particolare dalla Commissione affari costituzionali o dalla Commissione bilancio, con il parere di tutte le altre Commissioni permanenti; in qualche caso, ove le disposizioni in materia tributaria siano di notevole entità e significato, si ricorre alle Commissioni riunite, coinvolgendo perciò anche la Commissione finanze;

9) in questa fase, dopo alcune audizioni (volte essenzialmente a comprendere e a dare voce a chi è stato particolarmente insoddisfatto dall'assetto degli interessi come risultante dal decreto-legge emanato), vi è la presentazione, da parte dei parlamentari di maggioranza e di opposizione, oltre che dello stesso Governo, di centinaia o, più spesso, migliaia di emendamenti, molti dei quali sono volti a recuperare, su sollecitazione delle stesse amministrazioni ministeriali, le disposizioni che non sono state incluse nel decreto-legge, o comunque a riassetare le misure adottate, e già in vigore, alla luce delle prime reazioni (e talvolta altresì ad accorpate ulteriori decreti-legge nel frattempo adottati, dei quali è pertanto disposta l'abrogazione, con conseguente clausola di sanatoria);

10) gli emendamenti sono sottoposti al vaglio di ammissibilità da parte del Presidente di Assemblea, secondo parametri niente affatto coerenti tra la Camera, più restrittiva, e il Senato, più largheggiante;

11) i testi degli emendamenti ammessi sono discussi e votati in Commissione in sede referente (a volte, specie alla Camera, solo quelli "segnalati" dai gruppi parlamentari);

12) sul testo del decreto-legge, come emendato in Commissione, e anche alla luce del parere della Commissione bilancio (quando non è questa stessa Commissione ad esaminare il disegno di legge in sede referente), il Governo in genere pone, in Assemblea, la questione di fiducia, così determinando la sua approvazione con un unico voto, per appello nominale: prassi, questa della fiducia sui maxiemendamenti, chiaramente incostituzionale (in quanto contrastante con l'art. 72, primo Comma, Cost., tant'è che la stessa Corte costituzionale la ha qualificata come "problematica": sentenza n. 251 del 2014), ma che si è diffusa sistematicamente, anche perché finisce per convenire a tutti gli attori del processo (Governo, maggioranza, opposizione);

13) il decreto-legge, come emendato e integrato, è trasmesso, in genere a ridosso del termine di decadenza, all'altro ramo del Parlamento, il quale, salvo rarissime eccezioni, lo approva nel testo ricevuto, senza emendamenti, seppure con malumori e proteste varie, che spesso originano un diffuso consenso a favore di possibili modifiche al testo in quel momento approvato, da introdurre, non appena possibile, "con il primo provvedimento utile";

14) la legge di conversione viene poi promulgata dal Presidente della Repubblica, per il quale la promulgazione risulta quasi obbligata, visto che in questo caso il rinvio alle Camere si tradurrebbe in un veto sostanzialmente assoluto: tale cioè da determinare, in pratica, la decadenza dell'intero decreto-legge (incluse le disposizioni originarie, che evidentemente sono state emanate, poche settimane prima, dallo stesso Presidente). Tant'è che il Presidente in più casi ha accompagnato la promulgazione con una lettera, in genere indirizzata al Presidente del Consiglio e ai Presidenti di Camera e Senato, volta a criticare l'eterogeneità dei contenuti del provvedimento che gli è stato trasmesso.

15) una volta compiutosi l'iter della legge di conversione, e una volta che questa è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale, le disposizioni contenute nel decreto-legge, come convertito, risultano sì vigenti, e apparentemente stabilizzate nell'ordinamento, ma assai spesso non applicabili. I numerosissimi provvedimenti attuativi da essi delineati appaiono frequentemente inattuabili, o comunque attuabili con estrema difficoltà, relativamente al profilo tecnico o a quello politico. Tant'è che sono, a strettissimo giro, le stesse amministrazioni a chiedere e perlopiù ad ottenere modifiche alle disposizioni del decreto-legge, come convertito, o proroghe dei termini da esse stabiliti. Sono questi fenomeni che, rendono la legislazione "precaria" e danno origine ai cosiddetti decreti-legge "milleproroghe", i quali paiono plasticamente rappresentare una sorta di summa dei tanti e gravi malanni che caratterizzano oggi la nostra legislazione.

Se questo è l'andamento reale del processo legislativo, c'è davvero poco da meravigliarsi se **le politiche pubbliche abbiano spesso un orizzonte temporale limitato** e se la spesa pubblica si disperda in una molteplicità di rivoli, perlopiù in corrispondenza di microinteressi. Ed ecco perché, per migliorare la qualità della legislazione e delle politiche pubbliche vanno necessariamente seguite altre strade: magari ricorrendo alle deleghe legislative e restituendo alle Camere una qualche capacità di (ri)elaborazione legislativa, che potrebbe essere incoraggiata dal **riaccorpamento delle commissioni permanenti** e dalla **riorganizzazione del bicameralismo "a Costituzione invariata"** che faranno seguito – con ogni probabilità, grazie ad apposite revisioni dei regolamenti parlamentari – alla riduzione dei parlamentari confermata dal referendum costituzionale del 20-21 settembre 2020.

---

Article printed from Luiss Open: <https://open.luiss.it>

URL to article: <https://open.luiss.it/2020/10/23/le-15-tappe-di-un-processo-legislativo-che-non-funziona/>

Copyright © 2020 Luiss Open. All rights reserved.