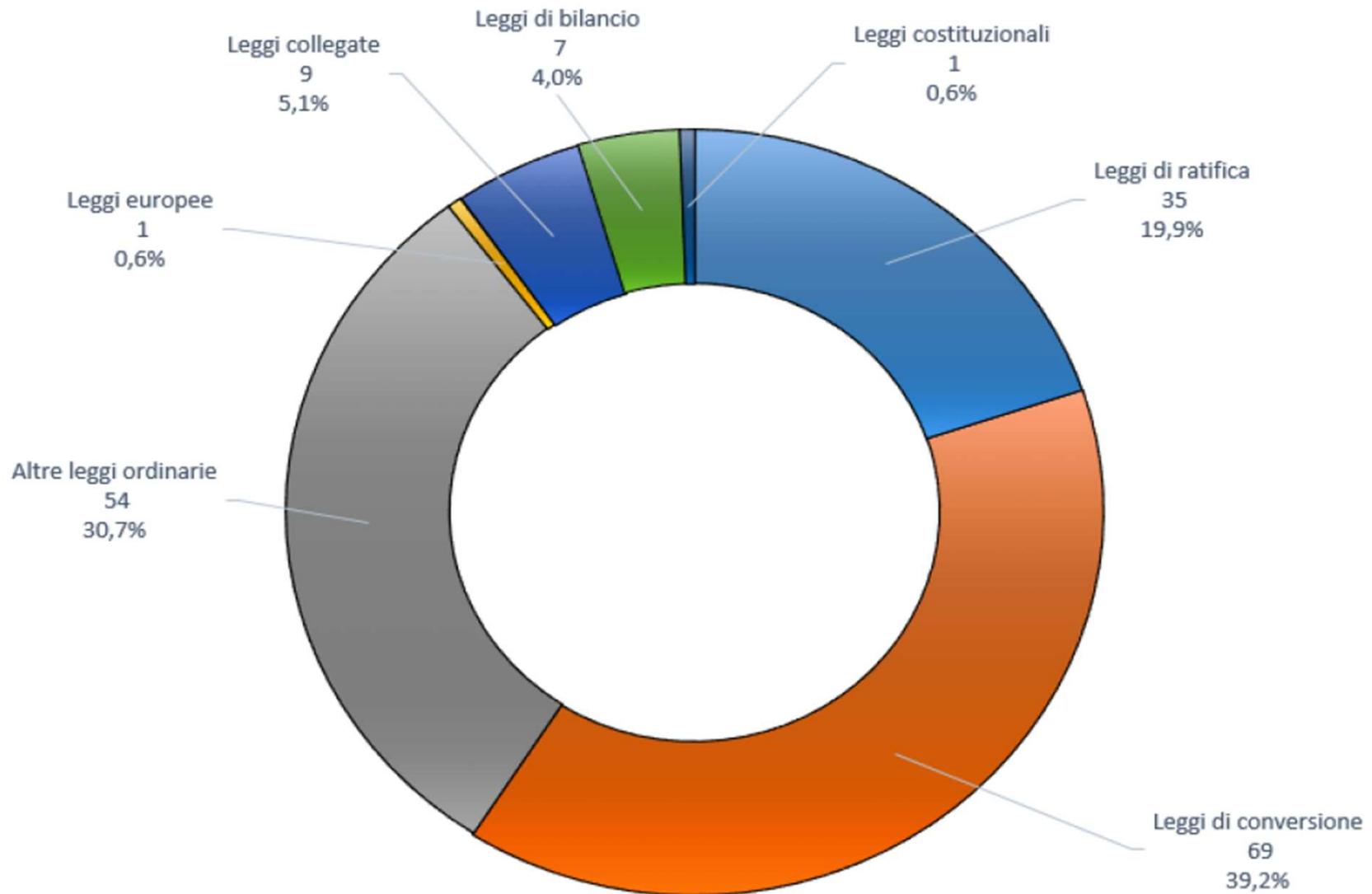


XIX LEGISLATURA - TIPOLOGIA DELLE LEGGI APPROVATE

13 gennaio 2025



GLI ATTI AVENTI FORZA DI LEGGE DEL GOVERNO

Decreti legislativi (art. 76 e 77.1 Cost.; art. 14 l. 400/1988)

Legge di delega

(oggetto, principi e criteri direttivi,
termine)



Decreto legislativo o decreto delegato

(entro il termine della legge
delega)

Decreti legge (art. 77.2-3 Cost., art. 15 l. 400/1988)

Decreto legge

(casi straordinari di necessità e
urgenza)



Legge di conversione

(entro 60 giorni)

LEGGE DI DELEGA E DECRETO LEGISLATIVO DELEGATO

La legge di delega

Art. 77.1 Cost.

Il Governo non può senza delegazione delle Camere emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria

- La legge di delega soggetta a **riserva di legge formale**
- **Riserva d'Assemblea**: divieto di approvazione delle leggi delega in Commissione in sede legislativa (art. 72.4 Cost.)
- Delega all'**intero Governo** e non a singoli suoi componenti

I tre requisiti della legge delega

Art. 76 Cost.

L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.

Legge di delega al Governo...

Il Governo è delegato ad adottare, entro... [termine] dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti... [oggetto], secondo i seguenti principi e criteri direttivi...

- 1) **Ambito tematico**: oggetto della delega specificamente definito
- 2) **Ambito temporale**: indicazione del **termine** (data o arco temporale: di solito 1 anno) entro cui la delega può - non deve - essere esercitata

- 3) **Ambito della discrezionalità**: determinazione dei
- **principi** cioè le norme generali di carattere sostanziale che regolano la materia
 - **criteri direttivi** cioè le norme procedurali funzionali all'esercizio in concreto del potere legislativo delegato
- La legge di delega deve contenere indicazioni sufficienti «ad indirizzare l'attività del legislatore delegato» (C. cost. 158/1985) specie in materia penale
 - Più la delega è carente, più limitati sono i poteri del Governo (C. cost. 66/2005, 303/2005, 350/2007, 105/2022)

Il decreto legislativo delegato

- **Proposta del ministro (o ministri) competenti**
- **Delibera del Consiglio dei ministri**
- **Adempimenti ulteriori**
 - **controllo delle Commissioni parlamentari** competenti in materia sullo schema del decreto legislativo predisposto dal Governo quale «limite ulteriore» rispetto a quelli previsti dall'art. 76 Cost.
 - rimedio alla carenza di norme sostanziali nella legge di delega
 - a seguito del quale **nuova delibera del Consiglio dei ministri**

- **Emanazione da parte del Presidente della Repubblica** che, in questa sede, esercita un **controllo** «in termini almeno pari» a quello svolto in sede di promulgazione (Corte cost. 406/1989)
 - trasmissione del decreto legislativo almeno 20 giorni prima della scadenza della delega
 - vizi formali (Napolitano 4.2.2011 perché conforme a parere non approvato – parità - dalla Commissione)
 - vizi sostanziali: eccesso di delega

Il procedimento del decreto legislativo



PERCHE' I DECRETI LEGISLATIVI?

Art. 17-bis l. 400/1988

Il Governo provvede, mediante testi unici compilativi, a raccogliere le disposizioni aventi forza di legge regolanti materie e settori omogenei, attenendosi ai seguenti criteri: a) puntuale individuazione del testo vigente delle norme; b) ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni; c) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa; d) ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore...».

- **Deleghe accessorie** per attuare leggi di riforma
- **Ricezione direttive UE**
- **Deleghe** in settori dell'ordinamento che «per la complessità dei rapporti e la tecnicità e interconnessione delle regole, mal si prestano ad un esame ed approvazione diretta delle Camere» (C. cost. 22/2024, 7)

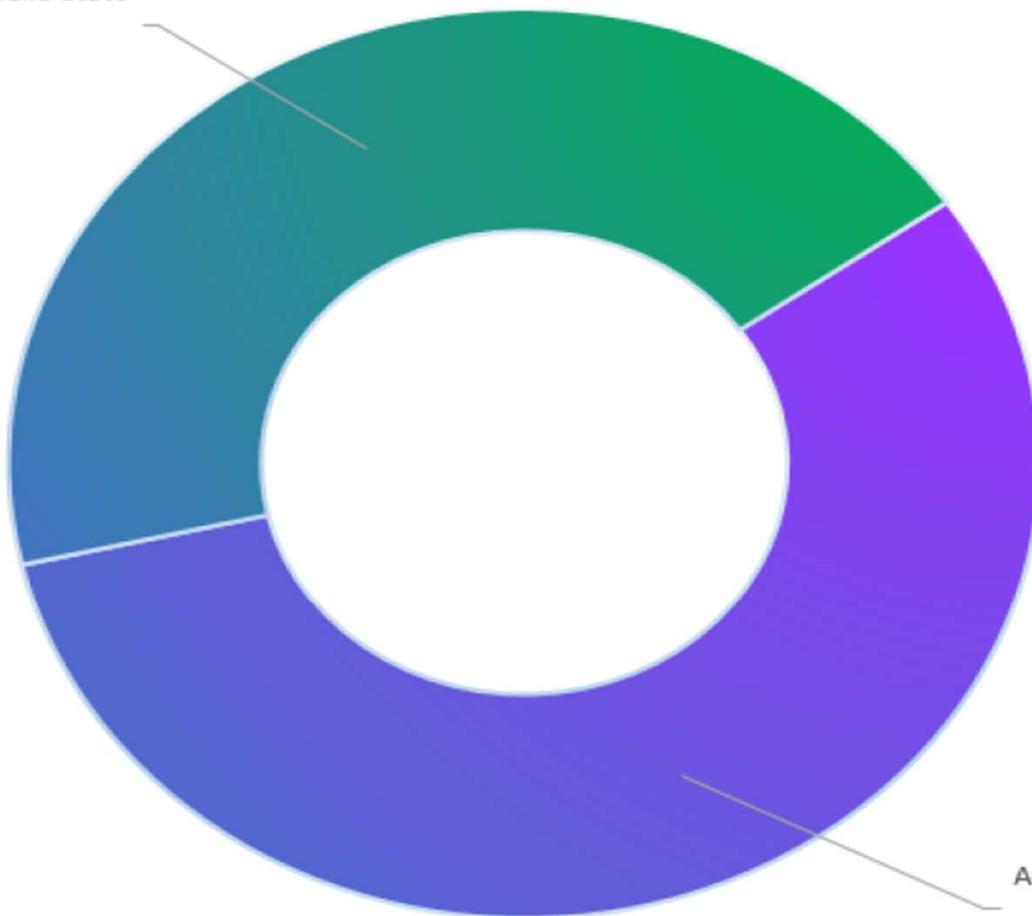
I TESTI UNICI

- **Testi unici compilativi** deliberati dal Governo per **riordinare materie complesse**, tecniche o specialistiche sulla base di una mera autorizzazione
 - fondamentale consulenza della P.A.
- **Testi unici innovativi** contenenti **riforme strutturali di grande rilevanza politica** per l'attuazione del programma di Governo
 - codici; riforme mercato del lavoro e P.A. (XVII leg.) sistema tributario (XIX leg.)
 - abrogazione implicita

XIX LEGISLATURA - NATURA DEI DECRETI LEGISLATIVI

13 gennaio 2025

Attuazione di leggi dello Stato
43
43,9%



Attuazione di diritto europeo
55
56,1%

IL DECRETO LEGGE

Articolo 77.2 Cost.

Quando in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni

Articolo 77.3 Cost. primo alinea

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione.

Legge di conversione del decreto legge...

Il decreto legge... [data e numero] recante... [titolo] è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.

Presupposti costituzionali per adottare un decreto legge

- **«Casi straordinari»**: circostanze straordinarie e imprevedibili
- **«di necessità»**: impossibilità di ricorso a legge ordinaria
- **«e di urgenza»** : provvedimenti specifici contenenti «misure di **immediata applicazione**» (art. 15.3 l. 400/1988) (c.d. decreti catenaccio)
 - ✓ Decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189 *Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016*
 - ✓ Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*
 - ✓ Decreto legge 25 febbraio 2022, n. 14 *Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina*

I controlli sui presupposti costituzionali:

- **Controllo preventivo del Presidente della Repubblica in sede di emanazione**
 - possibile (eccezionale) rifiuto in casi eccezionali di palese incostituzionalità, trattandosi di atto formalmente presidenziale e sostanzialmente governativo
 - ✓ il 6 febbraio 2009 il Presidente Napolitano si rifiutò di firmare il decreto legge sul caso Englaro perché in violazione del principio della separazione dei poteri

- **Controllo successivo della Corte costituzionale** che ha dichiarato incostituzionali i decreti legge
 - per «evidente» **mancanza di fatto dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza** richiesti dall'art. 77.2 Cost. (29/1995, 171/2007)
 - o per **manifesta irragionevolezza, erroneità o arbitrarietà della loro valutazione** da parte del Governo nel ricorrere al decreto legge
- Incostituzionalità anche se il decreto legge è convertito perché il vizio originario del decreto legge si trasferisce sulla legge di conversione, la quale non vale a sanarlo

Contenuto del decreto legge (art. 15.3 l. 400/1988)

- Il contenuto dei decreti legge deve essere «**specifico, omogeneo e corrispondente al titolo**»
 - omogeneità come «intrinseca coerenza delle norme (...) dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico» (C. cost. 22/2012, 3.3 su decreto «mille proroghe»; v. anche 244/2016)
- Parere del **Comitato per la legislazione** alle Commissioni competenti sull'effettivo rispetto di tali requisiti di contenuto (art. 96 bis R.C.)

- Illegittimità del decreto legge per eterogeneità della materia disciplinata (decreti multisetoriali o *omnibus*) a causa dell'introduzione di disposizioni del tutto estranee, incoerenti o intruse rispetto al testo originario del decreto legge in relazione a
 - oggetto
 - titolo e preambolo
 - contenuto
 - finalità
 - ratio dominante del decreto legge nel suo complesso
 - lavori preparatori
 - dichiarazioni politiche del Presidente del Consiglio nel presentare il decreto

Requisiti formali del decreto-legge (art. 15 l. 400/1988)

- **Indicazione** nel preambolo delle **circostanze straordinarie di necessità ed urgenza** che ne giustificano l'adozione (art. 15.1)
- **Approvazione in Consiglio dei ministri** del «provvedimento provvisorio con forza di legge» di cui i ministri si assumono la responsabilità politica (eventualmente anche penale, civile e amministrativo-erariale) (art. 15.1)
 - la recente prassi dell'approvazione «salvo intese»

- **Emanazione da parte del Presidente della Repubblica** con la denominazione di «decreto-legge» (art. 15.1)
- **Entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione** nella Gazzetta Ufficiale (art. 15.4)
- **Presentazione del Governo alle Camere del disegno di legge di conversione del decreto legge** (art. 15.4) (ad esso allegato) «il giorno stesso» in cui è adottato con annessa Relazione sui presupposti costituzionali
- **Convocazione e riunione delle Camere**, anche se sciolte (*prorogatio*), «entro cinque giorni» successivi» alla presentazione

La conversione del decreto legge

- Procedura parlamentare accelerata in considerazione della **efficacia provvisoria** del decreto legge per soli 60 giorni dalla sua pubblicazione
- Possibilità di approvare in sede di conversione **emendamenti**
 - soppressivi *ex tunc*
 - sostitutivi *in toto ex nunc* (decadenza della disposizione sostituita);
per Cassazione *ex tunc* (abrogazione della disposizione sostituita)
 - modificativi *ex tunc/ex nunc*
 - aggiuntivi *ex nunc*

- Il **divieto di contenuti eterogenei** riguarda non solo il testo originario del decreto legge ma anche le aggiunte introdotte tramite emendamenti e articoli aggiuntivi nella legge di conversione
 - «interrelazione funzionale» tra decreto legge e legge di conversione perché momenti di un'unica sequenza procedimentale
- **Incostituzionalità emendamenti estranei** al decreto legge (C. cost. 128/2008, 22/2012, 32/2014, 245/2022, 6/2023, 113/2023)
 - anche perché elusivi del procedimento legislativo ordinario
- **Incostituzionalità emendamenti privi dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza** non del tutto estranei al contenuto del decreto legge (128/2008, 355/2010)

- Perdita di efficacia «sin dall'inizio» (**decadenza ex tunc** anziché abrogazione ex nunc) se il decreto legge è respinto o non convertito in legge
 - effetti talora irreversibili (restituzione aumenti)
- ✓ d.l. 22.2.2011 n. 5 istitutivo Festa per i 150 dell'Unità d'Italia il 17 marzo 2011 convertito il 21.4.2011;
- ✓ d.l. 17 agosto 2021, n. 17 misure anti-Covid nelle elezioni regionali e amministrative del 3-4.10.2021 convertito il 14.10.21)

Art. 77.3 Cost.

Le Camere possono tuttavia **regolare** con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti

- Legge con cui le Camere possono “regolare” – ma non necessariamente “sanare” (c.d. **legge di sanatoria**) negando la restituzione – con effetto retroattivo i rapporti giuridici prodotti dal decreto legge non convertito
- Eventuale responsabilità penale, civile (danno extracontrattuale) e amministrativo-contabile (danno erariale) dei ministri per gli effetti irreversibili

Il procedimento di produzione normativa per decreto legge



I decreti legge nella prassi

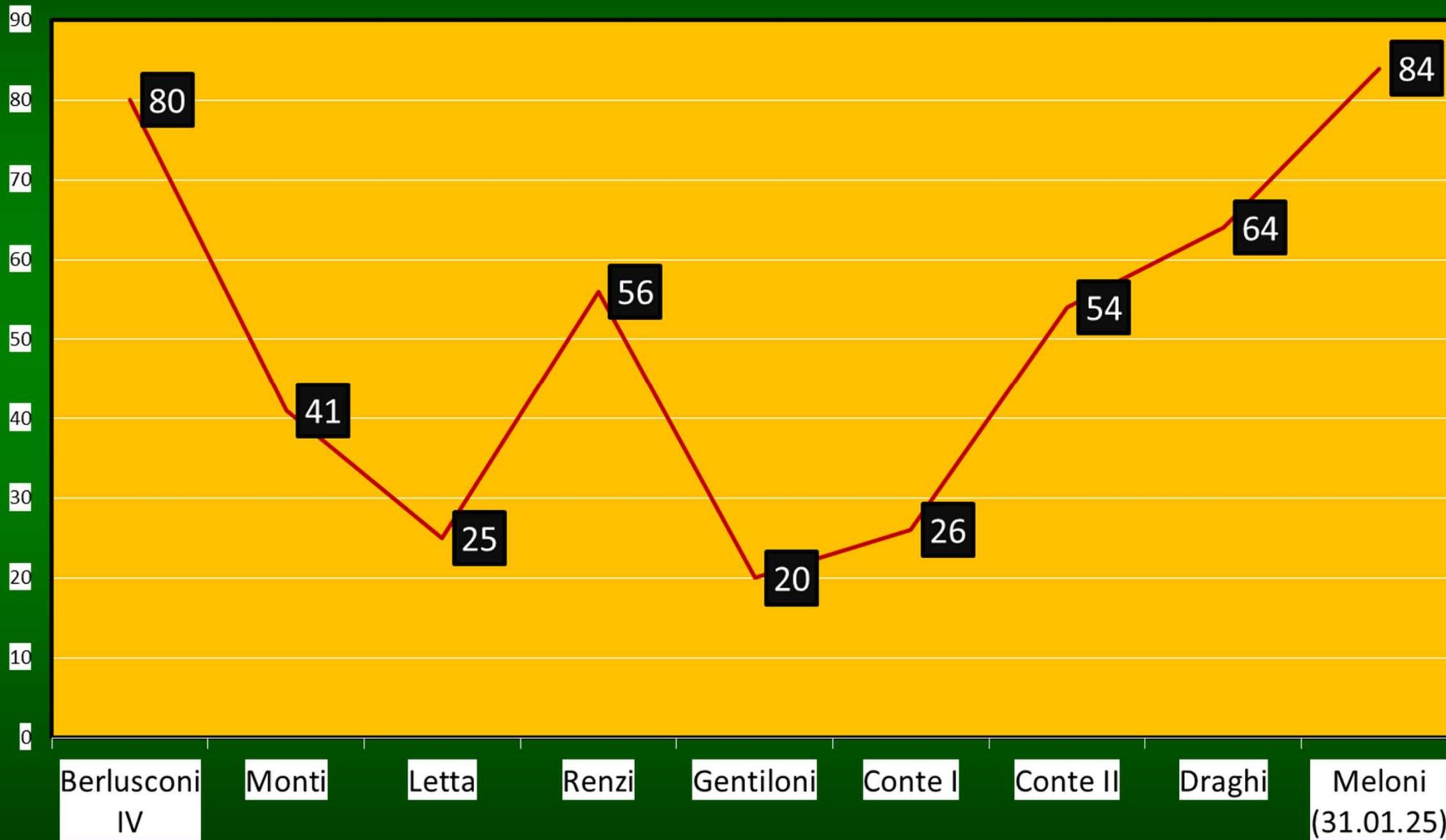
- Il Governo interpreta soggettivamente ed estensivamente i “casi straordinari di necessità ed urgenza” usando il decreto-legge come **iniziativa legislativa rinforzata**, in assenza di “corsie preferenziali” per i far subito approvare i disegni di legge prioritari che attuano il suo programma
- **Circolo vizioso**: + decreti leggi – tempo per altri progetti di legge + decreti legge
- **Incostituzionalità della reiterazione dei decreti legge non convertiti in legge** se non fondati su nuovi presupposti o caratterizzati da contenuti sostanzialmente diversi (C. cost. 360/1996)

- Decreti legge **omnibus**

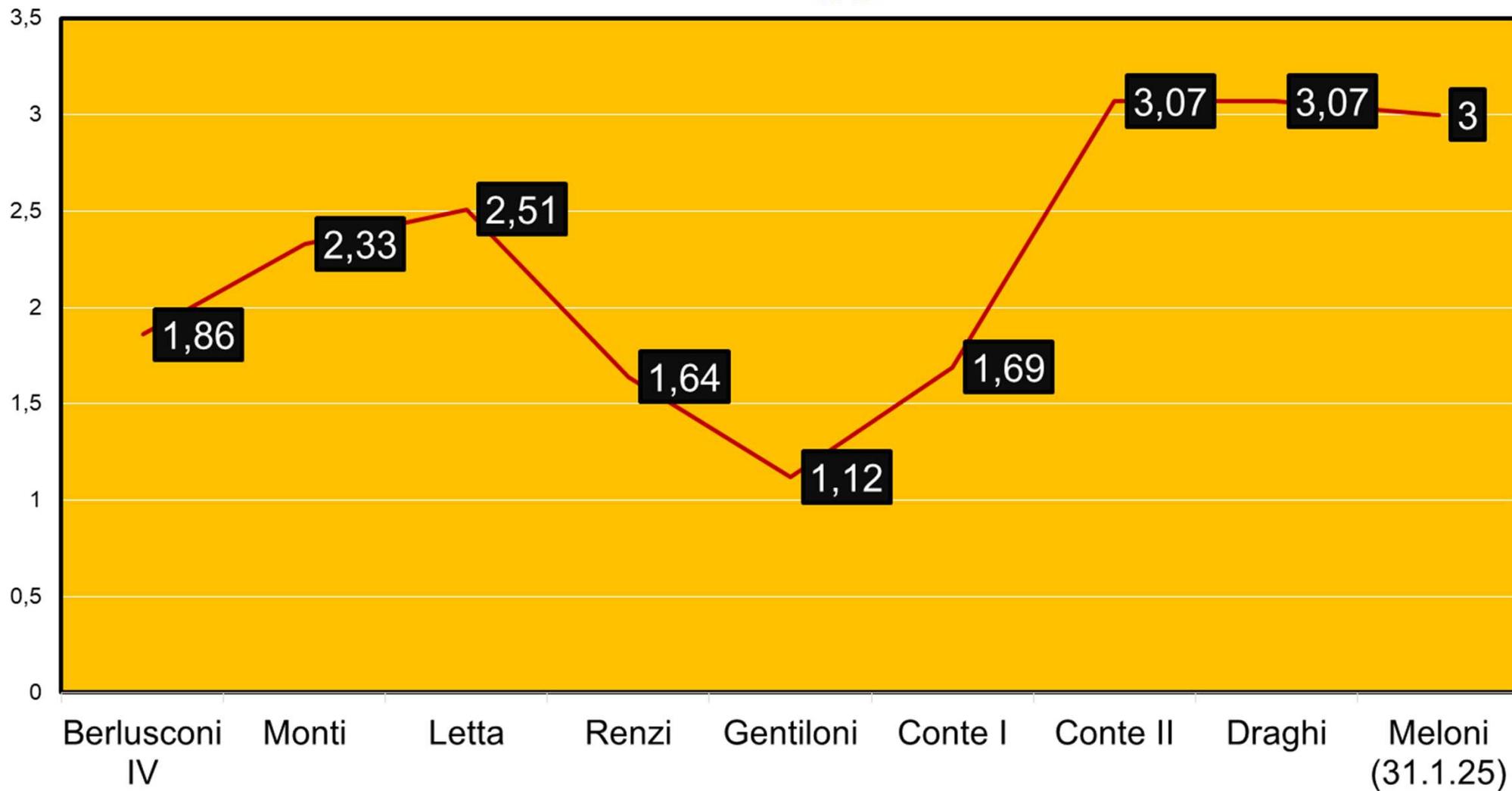
- d.l. 113/2018 “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”
- d.l. 198/2022 «Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi» (milleproroghe)
- d.l. 75/2023 «Disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025»

- **Decreti legge palesemente inadeguati** quando di carattere ordinamentale o di **riforma organica**
 - ✓ 33/2019 e 44/2014 su ordinamento enti locali (respinte)
 - ✓ 99/2018 e 287/2016 su riforma banche popolari (respinte)
 - ✓ 32/2014 su equiparazione pene droghe leggere e pesanti (accolta)
 - ✓ 220/2013 su elezione indiretta e riforma Province (accolta)

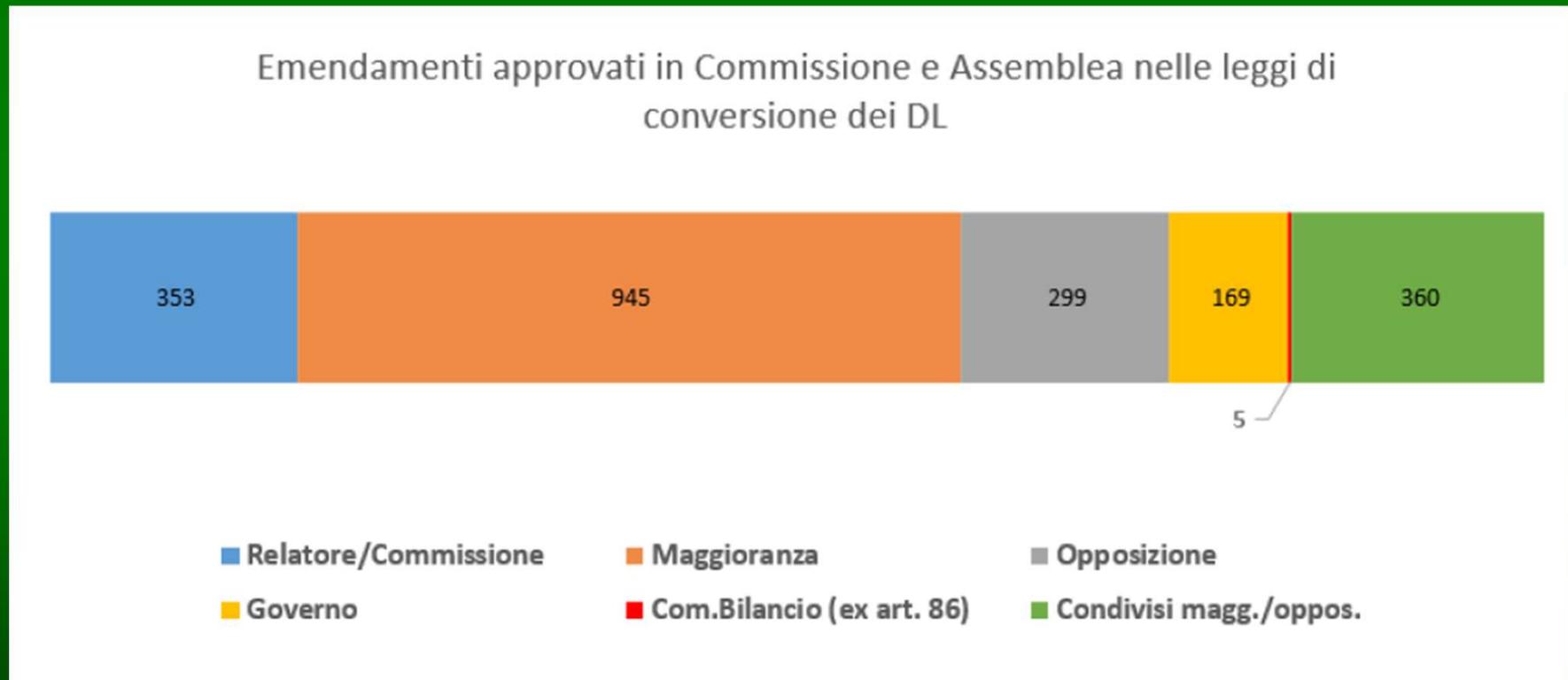
Decreti legge approvati dal Governo (totale)



Media decreti legge al mese



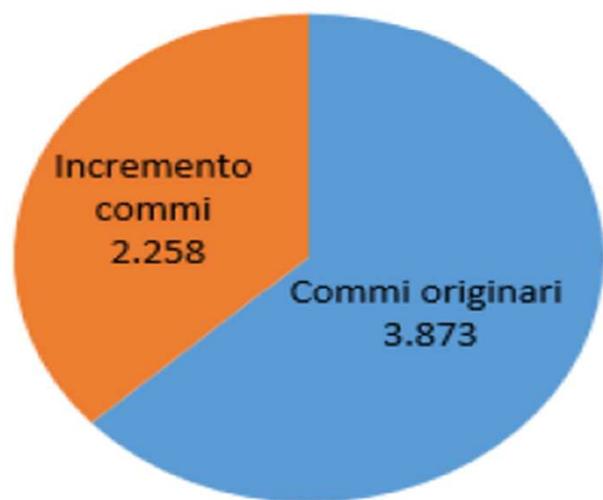
L'abuso della decretazione d'urgenza non è affatto sgradito alle Camere – maggioranza, opposizione, singoli membri - che anzi profittano della procedura di conversione perché siano approvate le loro proposte sotto forma di emendamenti



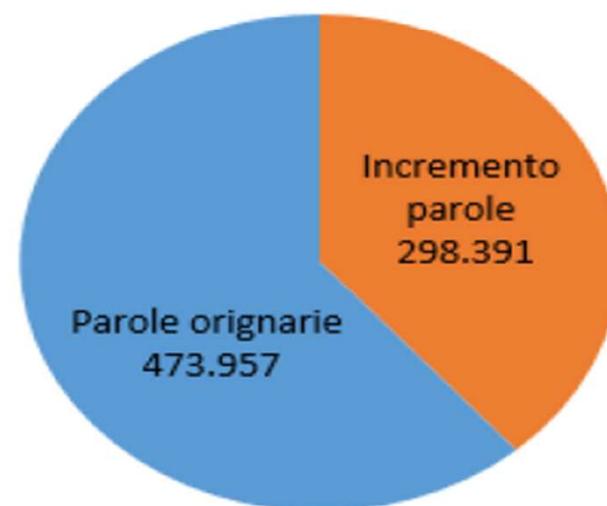
Bin-Pitruzzella Le fonti dell'ordinamento italiano: decreti legge e legislativi

- Si tratta di un'attività emendativa rilevante sotto il profilo quantitativo ma di fatto (micro)settoriale e interstiziale rispetto alle scelte politiche di fondo del Governo, a meno che concordata previamente con esso

Conversione dei decreti-legge:
incremento dei commi

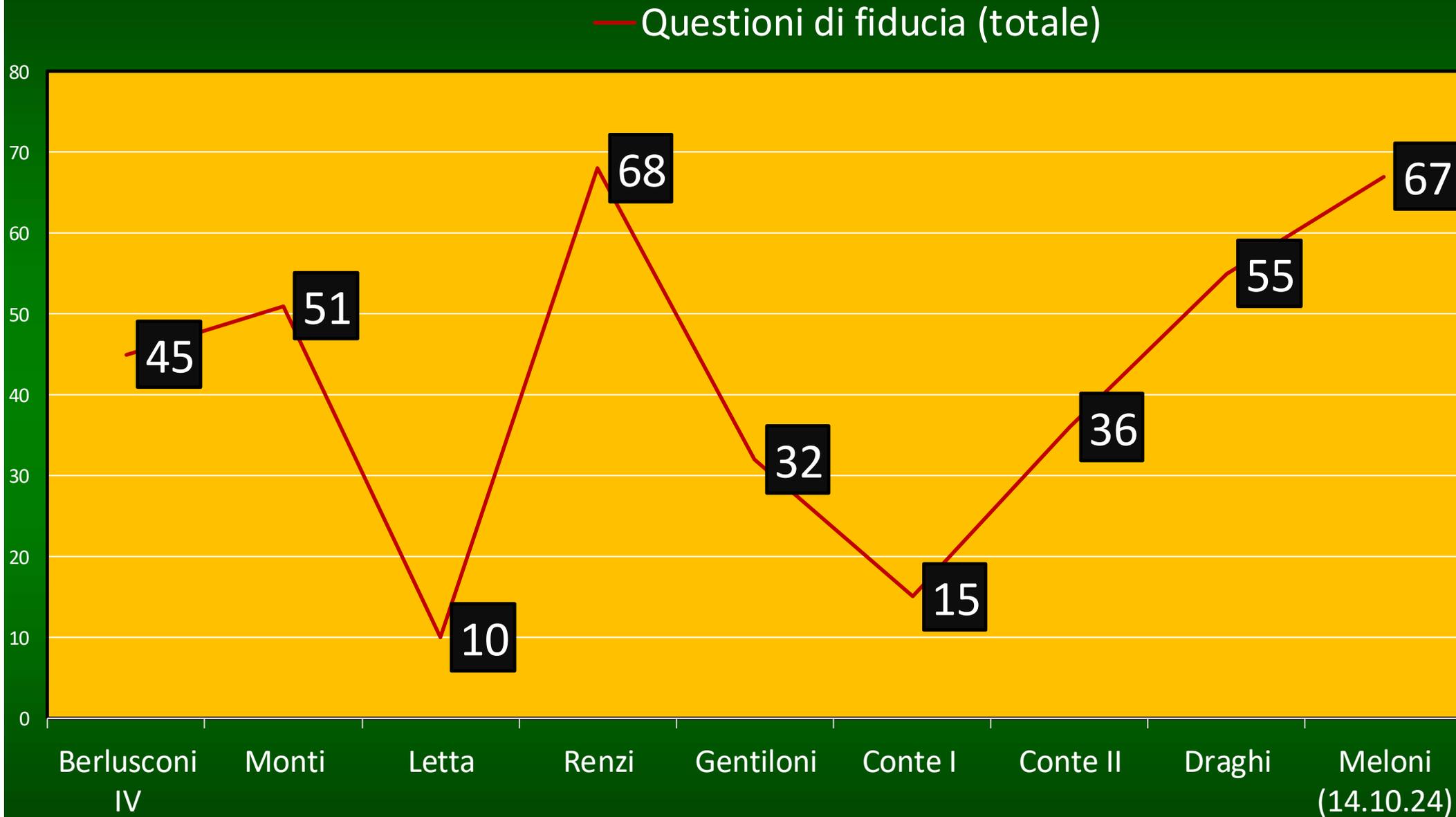


Conversione dei decreti-legge:
incremento delle parole

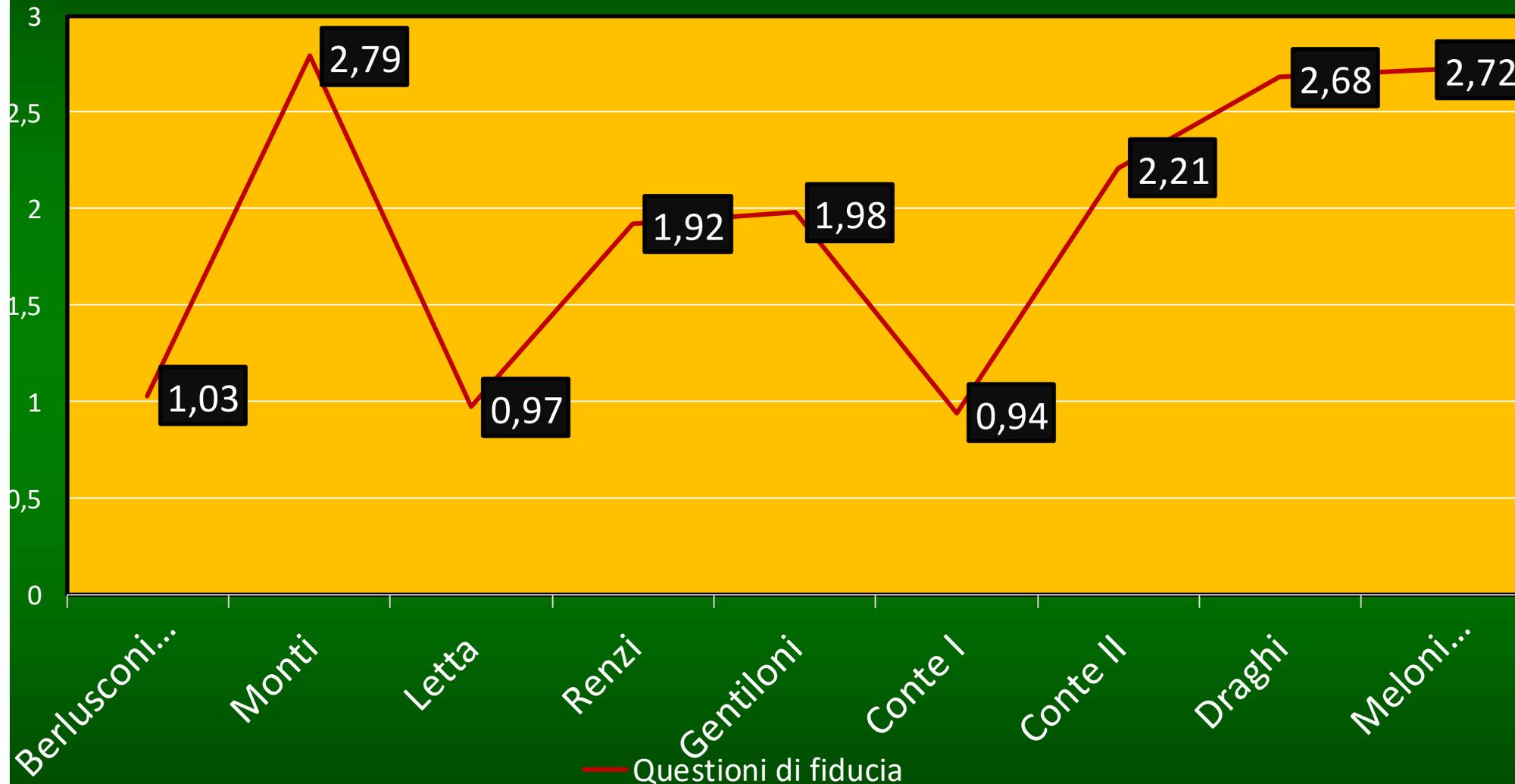


- Conversione tramite **maxi-emendamento** all'articolo unico su cui il Governo pone la **questione di fiducia** per
 - compattare la maggioranza in situazioni eccezionali su quanto considera **così decisivo** ai fini del proprio indirizzo da impegnarsi a dimettersi in caso di voto difforme rispetto alle proprie indicazioni (*ultimatum*)
 - per velocizzare il dibattito, superando l'eventuale ostruzionismo dell'opposizione (c.d. fiducia tecnica) in virtù dei suoi effetti: priorità, indivisibilità, inemendabilità, voto palese per appello nominale
 - ✓ conseguenza: disegni di legge composto da un solo articolo suddiviso in più emendamenti (incluse leggi di bilancio)

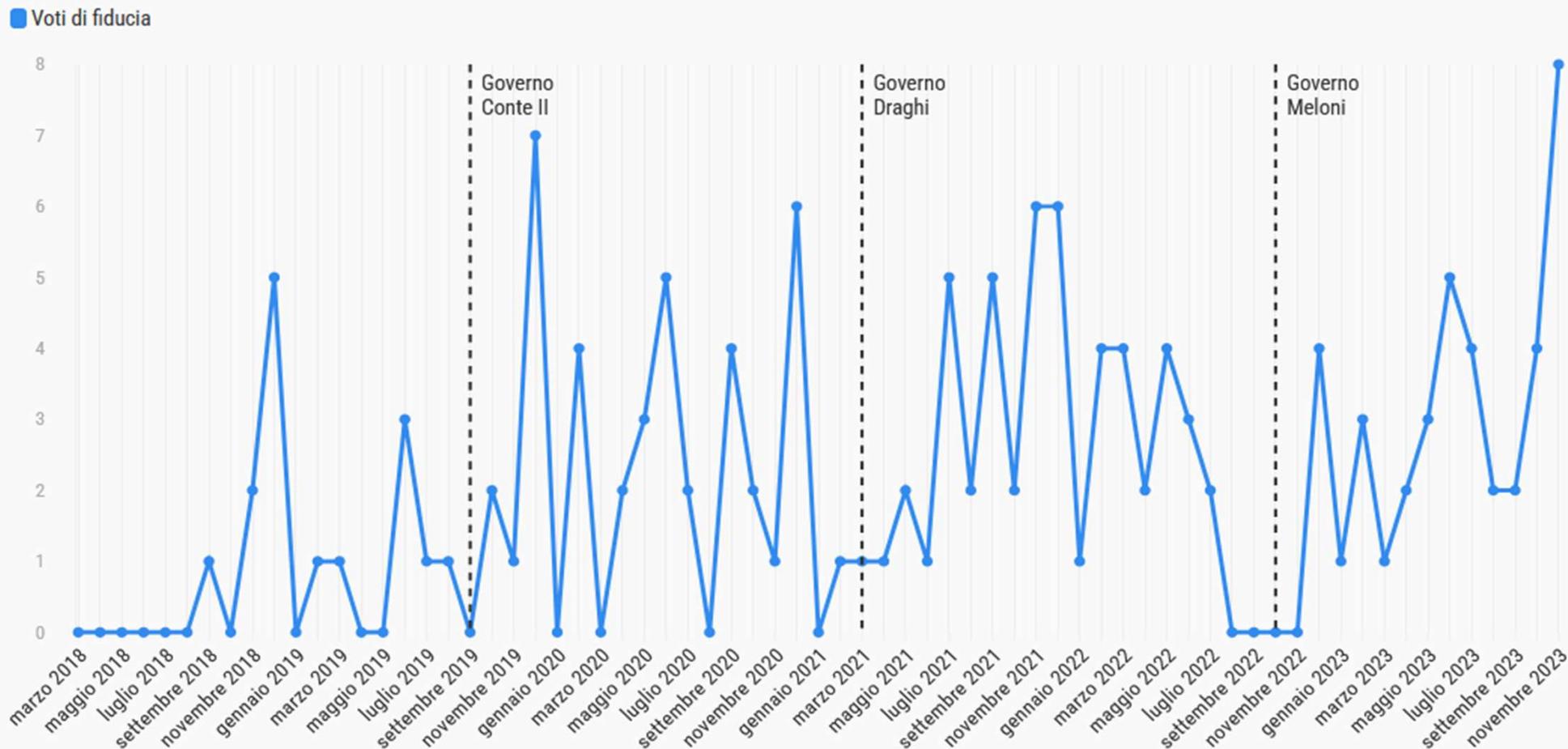
Bin-Pitruzzella Le fonti dell'ordinamento italiano: decreti legge e legislativi



Questioni di fiducia al mese



L'andamento dei voti di fiducia nelle ultime 2 legislature (2018-2023)



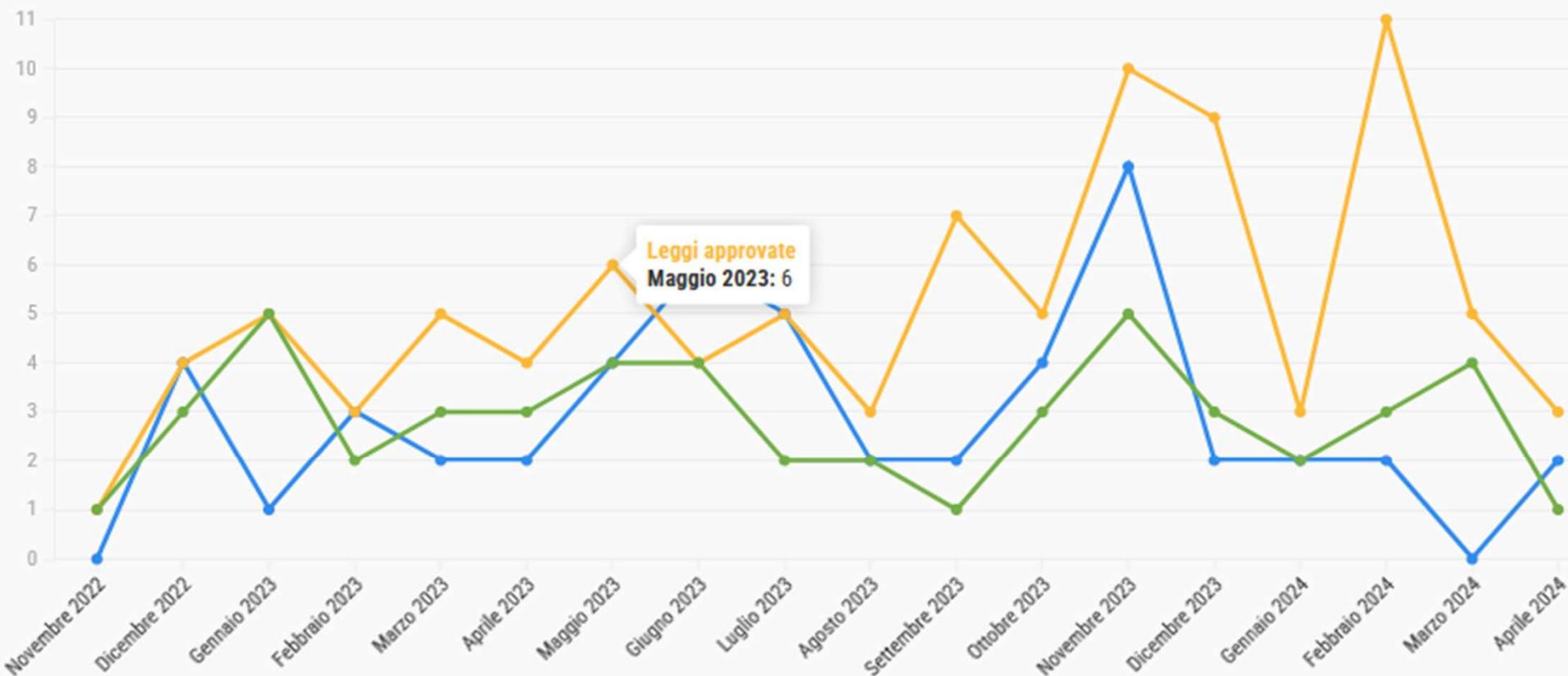
FONTE: elaborazione e dati openpolis

(ultimo aggiornamento: giovedì 30 Novembre 2023)

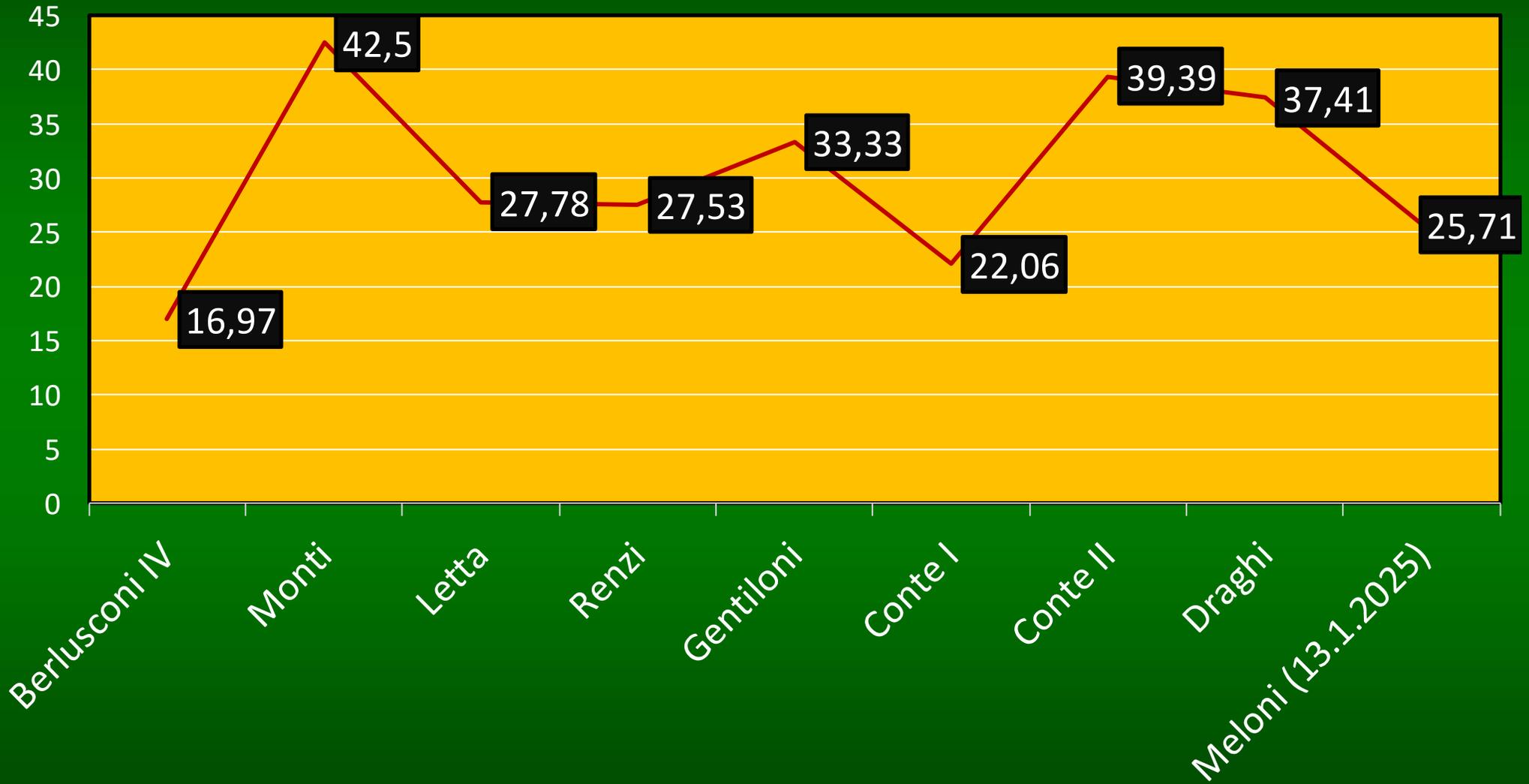
L'andamento dei voti di fiducia e delle leggi approvate dal parlamento nella XIX legislatura

Legenda

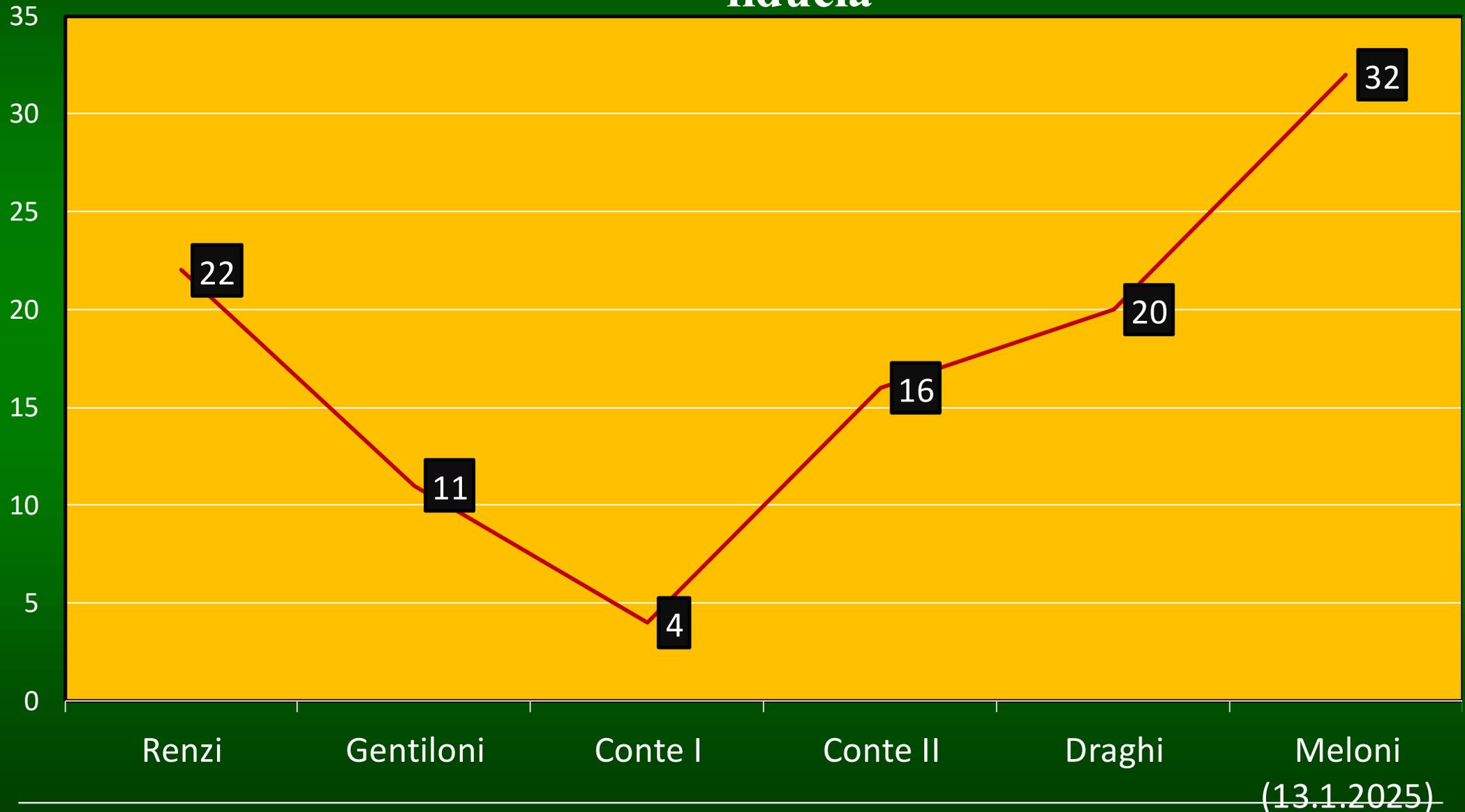
- Voti di fiducia
- Leggi approvate
- Conversioni di decreti legge



% questioni di fiducia / leggi approvate



Disegni di legge approvati con doppia questione di fiducia



% Leggi «monocamerali» approvate



Il monocameralismo di fatto nella conversione dei decreti legge



- **Decreti-legge matrioska o minotauro** che durante la conversione assorbono (anche cumulativamente) i testi di altri decreti legge in corso di conversione, contestualmente abrogandoli ma conservandone gli effetti (16 decreti con 4 leggi)
 - riduzione dei tempi di conversione dato che il termine di 60 giorni decorre dal decreto legge meno recente
- ✓ nella XVIII legislatura nel 28,8% dei decreti legge emanati (33 al 15.1.2022): ad esempio d.l. 221/2021 confluito tramite emendamenti nel d.l. 229/2021; d.l. 5/2022 nel d.l. 1/2022
- ✓ nella XIX legislatura (al 13.7.2024) dei 68 decreti legge approvati dal Governo Meloni 55 sono stati convertiti, 7 decaduti ma confluiti in altri decreti legge
- pratica che arreca «un pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intellegibilità dell'ordinamento» (C. cost. 58/2018, 2.2)

ALTRI DECRETI CON FORZA DI LEGGE

- **Decreti emanati dal Governo in caso di guerra**

Articolo 78 Cost.

Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari

- **Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali**