

Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria

di Raffaele Perna
(25 novembre 2008)

1. UNA BREVE PREMESSA STORICA

Il sistema istituzionale italiano si è storicamente caratterizzato per la posizione di marcata debolezza del Governo. Ciò è vero soprattutto con riferimento al procedimento legislativo. Ma la debolezza dell'Esecutivo non è direttamente riconducibile alle previsioni costituzionali. La nostra Carta fondamentale si presenta ambivalente sul punto, aperta a diverse evoluzioni del sistema.

Certo in Costituzione vi sono alcune previsioni che chiaramente esaltano la centralità del Parlamento nella scrittura dei testi legislativi. Si pensi alle prescrizioni dell'articolo 72 sul procedimento di formazione delle leggi, prescrizioni particolarmente dettagliate se paragonate a quelle contenute in altre importanti carte costituzionali: l'equiordinazione tra le diverse iniziative legislative, la necessità dell'esame in sede referente in Commissione, la votazione articolo per articolo e la votazione finale in Assemblea. Si pensi anche ad un altro profilo - spesso un po' trascurato - che è invece risultato decisivo nel determinare i caratteri effettivi del nostro modello costituzionale: la disciplina in materia di legislazione di spesa recata dall'articolo 81. Si tratta evidentemente di un nodo cruciale nell'assetto dei rapporti fra Esecutivo e Legislativo: i Parlamenti infatti sono nati esattamente in funzione di controllo del potere impositivo (e quindi di spesa) dei sovrani. Ebbene l'Assemblea costituente, seguendo una visione parlamentarista pura, respinse la proposta autorevolmente avanzata da Luigi Einaudi di attribuire al Governo un potere di veto sulla legislazione di spesa (sul modello di altri ordinamenti costituzionali) ed adottò la soluzione (assolutamente originale nel panorama costituzionale comparato), avanzata come *second best* dallo stesso Einaudi, della copertura finanziaria delle leggi di spesa, gioia e dolore della nostra finanza pubblica.

D'altro canto la Costituzione riconosce alle Camere ampi spazi di autonomia regolamentare che, se esercitati adeguatamente, avrebbero potuto rafforzare

sensibilmente la posizione dell'Esecutivo (ad esempio nell'ambito dei procedimenti abbreviati previsti dal comma secondo del medesimo articolo). Del resto, la stessa Costituzione prevede la possibilità per il Governo di adottare atti aventi forza e valore di legge attraverso procedimenti che prevedono il sigillo del voto parlamentare solo nella fase iniziale di fissazione dei principi e dei criteri direttivi (nel caso della delegazione legislativa, art. 76 Cost.) o in quella finale della conversione in legge (nel caso della decretazione d'urgenza, art. 77, comma terzo).

In realtà la concreta configurazione del rapporto fra Governo e Parlamento nei primi decenni di storia repubblicana più che delle prescrizioni costituzionali fu essenzialmente il frutto di fattori politici e culturali. In particolare il clima politico in cui, sessanta anni fa, si svolse la scrittura della Costituzione era caratterizzato da una diffusa diffidenza verso il riconoscimento in capo al Governo della funzione di guida del procedimento legislativo.

Illuminante in questo senso è un episodio minore ma altamente sintomatico. Durante i lavori dell'Assemblea costituente, il Capo di Gabinetto di Pietro Nenni, Ministro per la Costituente, il giovane Massimo Severo Giannini, espresse presso la c.d. Commissione Forti addirittura la propria contrarietà al riconoscimento del potere di iniziativa legislativa in capo al Governo. Giannini si faceva cioè interprete di una lettura formalistica, quasi meccanicistica, del principio di separazione dei poteri teorizzato da Locke e Montesquieu in un contesto storico affatto diverso, caratterizzato dalla monarchia e dagli ordini sociali. Un principio che, nel contesto delle contemporanee democrazie di massa, ha perduto gran parte del suo significato originario.

Sul piano più strettamente politico, va ricordata l'opzione per una legge elettorale puramente proporzionale, che – pur non codificata in Costituzione - faceva certamente parte dell'accordo costituente. Una scelta che evidentemente implicava un Parlamento multipartitico e governi di coalizione e, conseguentemente, la necessità di un luogo – il Parlamento appunto – funzionale alla ricerca di una sintesi fra i diversi partiti nella definizione delle specifiche soluzioni di governo. O, ancora, va ricordata la stessa configurazione assunta dal sistema politico italiano, caratterizzato per lunghi tratti da una doppia convenzione tacita nei rapporti con la principale forza di opposizione: *ad excludendum* dal governo e *ad includendum* nel circuito decisionale complessivo.

Peraltro, nella prima fase della storia repubblicana, nel periodo degasperiano, quando la coalizione di maggioranza si presenta molto solida e la dialettica fra maggioranza ed opposizione assai più netta, il Governo riesce comunque, nonostante l'indeterminatezza della Costituzione e le lacune dei regolamenti parlamentari (ereditati dalle Camere del periodo prefascista), ad assumere una salda guida del procedimento legislativo. Ed infatti è proprio in questo periodo che Leopoldo Elia espone l'idea del Governo come "comitato direttivo" della maggioranza.

A partire dalla fine degli anni '50, la progressiva apertura a sinistra del sistema politico, che avrebbe portato al centrosinistra e, successivamente, alla stagione dell'unità nazionale, modificò sensibilmente l'equilibrio tra Governo e Parlamento nell'ambito del procedimento legislativo. E' in questa fase che si afferma un modello ispirato all'idealtipo della "centralità parlamentare", un modello nel quale il ruolo del Governo evolve da comitato direttivo della maggioranza a "comitato esecutivo del Parlamento". In questa fase, assume una particolare rilevanza la sostanziale assenza del Governo dalla formazione del calendario dei lavori parlamentari. In questi anni del resto si registra la massima utilizzazione della sede legislativa o deliberante in Commissione. Oltre il 70% delle leggi sono approvate in Commissione, sede nella quale il Governo, com'è facile intuire, è fortemente condizionato dagli accordi fra gruppi di maggioranza e gruppi di opposizione. Ed anche nel caso dei procedimenti legislativi ordinari, in assenza di un'adeguata disciplina sulla programmazione dei lavori delle assemblee, le Commissioni permanenti sono le vere padrone dell'ordine del giorno del Parlamento.

Gli sviluppi successivi del sistema politico succedutesi negli anni ottanta e le conseguenti modificazioni regolamentari hanno notevolmente modificato il quadro. Le novelle regolamentari che ne sono seguite, fino alla riforma del 1997, hanno corretto alcuni punti decisivi nella concreta configurazione del ruolo del Governo nel procedimento legislativo. L'abolizione del voto segreto (con alcune limitate eccezioni), l'adozione di una disciplina sui tempi degli interventi, la progressiva affermazione del metodo del contingentamento dei tempi di esame, il superamento della regola dell'unanimità nella programmazione dei lavori, sono altrettante tappe fondamentali nel disegno di costruire, proprio attraverso la disciplina regolamentare, quel maggioritarismo funzionale (in assenza di un

maggioritarismo strutturale) che ha caratterizzato la vita politica e parlamentare italiana negli anni ottanta e nella prima metà degli anni novanta.

Occorre però riconoscere che, anche a seguito di tali modifiche regolamentari, la posizione del Governo sul piano formale non è molto cambiata. La guida dei procedimenti legislativi è interamente affidata al confronto interno ai gruppi di maggioranza e fra maggioranza ed opposizione, con la funzione di garanzia affidata ai Presidenti delle Camere. In particolare, il Governo nella fase attuale non dispone ancora di strumenti idonei a garantire in via ordinaria tempestività e prevedibilità nella conclusione dei procedimenti parlamentari di approvazione delle leggi.

2. L'ABUSO DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA: SINTOMO O CAUSA DEL MALESSERE ISTITUZIONALE?

Ed è in questa prospettiva che a mio avviso deve essere inquadrato il tema dell'abuso della decretazione d'urgenza. Si tratta di un tema ricorrente nella storia italiana. Quello strumento, quasi unico nel panorama delle costituzioni contemporanee, che doveva servire ad affrontare i casi straordinari di necessità ed urgenza ha finito per assumere impropriamente il ruolo di ordinaria iniziativa legislativa rinforzata a disposizione del Governo. Il fenomeno risale addirittura agli inizi degli anni settanta ed ha progressivamente acquisito un carattere strutturale nel funzionamento del sistema, come dimostra la sua ricorrenza indipendentemente dal quadro politico, indipendentemente dall'alternarsi dei governi e delle maggioranze, indipendentemente dalla stessa evoluzione della forma di governo registratasi a partire dalla seconda metà degli anni novanta.

Occorre peraltro notare come, pur essendone costante il ricorso, il ruolo del decreto legge abbia subito una profonda evoluzione nel corso degli anni. Nei primi decenni, prima della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996 che ha sancito l'illegittimità costituzionale della reiterazione dei decreti non convertiti, il decreto ha in concreto assolto alla funzione di strumento di rafforzamento del ruolo del Governo nella gestione dei contenuti del procedimento legislativo. Attraverso le successive reiterazioni dei decreti, che potevano includere o meno le modifiche o comunque le sollecitazioni emerse in sede parlamentare, si sviluppava una complessa attività di mediazione sul provvedimento.

Nel periodo successivo alla sentenza della Corte invece il decreto legge è diventato il principale strumento a disposizione del Governo per ottenere certezza sui tempi di esame del provvedimento, connessi ai termini costituzionali di conversione, e quindi come strumento per “forzare” la programmazione dei lavori.

Per comprendere compiutamente le dinamiche che hanno condotto al fenomeno dell’abuso della decretazione d’urgenza, può essere utile un’analisi più puntuale dello strumento e soprattutto del suo carattere “eccezionale”. A tal fine è utile individuare le specifiche differenze fra il procedimento legislativo di relativo ai decreti legge e quello ordinario. Tre sono i fattori differenziali fondamentali:

1. le norme recate dai decreti entrano immediatamente in vigore, prima dell’approvazione parlamentare;
2. l’iniziativa dei decreti è riservata al Governo;
3. i tempi del procedimento di conversione in legge sono (almeno dopo il 1996) certi, comunque non superiori a sessanta giorni dall’adozione.

Ebbene, a ben vedere, di questi tre fattori solo il primo rappresenta una decisa alterazione rispetto allo svolgimento fisiologico di un ordinato procedimento legislativo. Un’alterazione giustificata proprio dalla necessità ed urgenza del provvedere richiesta dalla Costituzione. Viceversa, la presenza di meccanismi in grado di conferire certezza ai tempi di conclusione del procedimento legislativo rappresenta un elemento consolidato nel funzionamento delle assemblee parlamentari di altri importanti ordinamenti. La stessa prevalenza dell’iniziativa legislativa del Governo, pur non formalizzata, costituisce la regola ad esempio nel Parlamento francese o in quello inglese.

Sul punto, invece, si registra una certa confusione: nella polemica politica in materia di decretazione d’urgenza vengono spesso segnalati come elementi di eccezionalità anche fattori che dovrebbero rappresentare elementi fisiologici ed ordinari nel funzionamento di una democrazia maggioritaria. Se appare incontestabile che il procedimento parlamentare di conversione dei decreti sia, come affermato anche di recente dalla Corte Costituzionale, “particolare”, non può a mio avviso desumersi che lo stesso sia anche “eccezionale” rispetto ai principi generali del procedimento legislativo fissati in Costituzione. A rigore, l’unico elemento realmente “eccezionale” del procedimento legislativo di conversione dei decreti legge è la possibilità che gli stessi siano esaminati dal Parlamento anche in regime di *prorogatio*.

Si va invece affermando, quasi inconsapevolmente, la tesi opposta, densa di implicazioni. Accettata la natura assolutamente “eccezionale” non solo del decreto in quanto tale ma anche del procedimento di conversione in legge del medesimo, ne conseguirebbe infatti l’illegittimità di qualunque modifica regolamentare che, ispirandosi ai criteri che disciplinano l’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti, abbia lo scopo di attribuire una posizione privilegiata e tempi certi di conclusione dell’esame alle ordinarie iniziative legislative del Governo.

Del resto, analizzando compiutamente il contenuto dei decreti adottati dai vari governi, si può agevolmente constatare come l’obiettivo principale non sia tanto l’immediata entrata in vigore delle disposizioni quanto la certezza dei tempi dell’esame parlamentare. In molti casi, infatti, i decreti contengono norme non immediatamente applicabili (quando non meramente programmatiche) o comunque vengono concretamente attuati dalle amministrazioni competenti solo dopo la conversione in legge. Questa constatazione, ragionando astrattamente, appare come un’ulteriore conferma dell’uso improprio che si fa dello strumento decreto legge. Ma valutandolo in concreto, il fenomeno costituisce - paradossalmente - un elemento di rassicurazione, poiché in questi casi viene recuperata in via di fatto la fisiologia del procedimento legislativo: proposta del Governo, approvazione parlamentare, attuazione amministrativa.

Lo stretto nesso fra abuso della decretazione d’urgenza e indeterminatezza dei tempi del procedimento legislativo ordinario trova indirettamente conferma nell’altro fenomeno patologico che ha caratterizzato la produzione legislativa del nostro sistema a partire dal 1978: le leggi finanziarie *omnibus*. Come i disegni di legge di conversione di decreti, il disegno di legge finanziaria è infatti atto di iniziativa legislativa con tempi e termini di conclusione dell’esame certi. E ciò ha inevitabilmente determinato che sulla finanziaria finisse per confluire una grande pressione legislativa, di origine governativa come parlamentare, che non riesce a trovare adeguata risposta nel procedimento legislativo ordinario.

3. TEMPI DELLA SOCIETÀ E TEMPI DELLA DECISIONE LEGISLATIVA

Siamo arrivati a quello che, a mio avviso, è il cuore del problema: il rapporto fra iniziativa legislativa del Governo e tempi della decisione parlamentare. La

questione non è solo quella della celerità del procedimento ma anche, forse in misura maggiore, quella della prevedibilità della durata complessiva del medesimo.

In via generale, si tratta di un nodo decisivo. In un procedimento decisionale complesso la gestione dei tempi della decisione rappresenta un elemento essenziale nella configurazione del concreto assetto dei rapporti fra i soggetti che partecipano al procedimento. Il potere di accelerare o di frenare l'iter parlamentare di un provvedimento conferisce infatti al soggetto che lo detiene un formidabile vantaggio posizionale nella attività di negoziazione relativa ai contenuti stessi del provvedimento.

Se questo è vero in via generale, occorre poi sottolineare come la rilevanza del profilo temporale della decisione sia ancor maggiore nell'attuale fase storica caratterizzata da una forte accelerazione dei processi economici e sociali che rende di per sé problematica la sincronizzazione fra tempi della società e tempi della risposta legislativa, i quali – anzi - a causa della crescente complessità istituzionale di un sistema decisionale multilivello tendono ad allungarsi. E ciò è tanto più vero nel caso dell'ordinamento italiano, storicamente caratterizzato da un elevato grado di dettaglio e di pervasività della legge, da un'invincibile tendenza ad amministrare mediante leggi.

Le ricordate riforme regolamentari degli anni ottanta e novanta hanno sicuramente introdotto forti elementi di razionalizzazione nello svolgimento dei procedimenti legislativi, ma non sono riuscite a dare una risposta adeguata a questo nodo. Nonostante l'evoluzione del nostro quadro politico – parlamentare registratasi a partire dalla metà degli anni novanta, le modifiche regolamentari non sono infatti riuscite a garantire rapidità e certezza dei tempi del procedimento legislativo ordinario ed in particolare non sono riuscite a soddisfare l'esigenza del Governo di avere in tempi certi una risposta parlamentare sulle proprie iniziative legislative.

Per rendersene conto basta qualche dato. Nelle legislature XIII e XIV, le ultime che sono arrivate fino alla naturale scadenza, il tempo medio impiegato per l'approvazione definitiva dei disegni di legge ordinari del Governo (per tali intendendosi quelli diversi dai d.d.l. costituzionale, di conversione dei decreti, dai d.d.l. di ratifica dei trattati internazionali e dai d.d.l. finanziaria e di bilancio) è stato rispettivamente pari a 374 e 388 giorni (dalla data di presentazione alle camere

sino all'approvazione). Si tratta di un dato medio nel quale sono compresi anche provvedimenti di minore impatto, approvati in tempi inferiori, anche di molto, rispetto alla media. In diversi casi i tempi sono stati superiori ai 1000 giorni. Emblematico è il caso della legge n. 124 del 1997 recante disposizioni urgenti in materia di personale scolastico la quale, a dispetto dell'urgenza annunciata in epigrafe, ha richiesto 1026 giorni per completare il proprio iter parlamentare!

I tempi medi di approvazione sono stati anche maggiori nel caso dei disegni di legge delega (413 giorni nella XIII legislatura e 420 nella XIV), il che, oltre a risultare controintuitivo (poiché le leggi delega si limitano a fissare i principi ed i criteri direttivi), segnala un ulteriore rallentamento della produzione legislativa, poiché ai tempi di approvazione della legge in questi casi occorre sommare i tempi di adozione dei decreti delegati.

Altrettanto insoddisfacente è il dato relativo alla percentuale dei disegni di legge ordinari presentati dal Governo e giunti all'approvazione definitiva: il 60% nella XIV legislatura e (complice lo scioglimento anticipato delle camere) solo il 17% nella XV legislatura.

Né, in questa prospettiva, una resa migliore hanno registrato i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, i quali avevano l'obiettivo di disinflazionare la legge finanziaria annuale garantendo al tempo stesso una produzione legislativa di settore tempestiva ed organica. Diversi disegni di legge collegati non sono mai giunti ad approvazione e, per quelli approvati, i tempi medi di approvazione sono stati assai lunghi (con una media pari a 297 giorni nella XIII legislatura e 414 giorni nella XIV).

4. LE STRATEGIE DI RIFORMA

I problemi e le criticità dell'attuale procedimento legislativo ordinario hanno, un'origine risalente ma, senza dubbio, sono divenuti anche più acuti in relazione al processo di evoluzione della forma di governo registrasi nel nostro Paese. L'affermarsi di una logica bipolare, con alternanza delle diverse forze politiche al governo, e la legittimazione elettorale dell'Esecutivo, la cui guida non è più demandata ad accordi fra i partiti successivi alle elezioni, ha riproposto con forza il problema del ruolo dell'Esecutivo come guida del procedimento legislativo.

Noi oggi assistiamo ad una profonda crisi del procedimento legislativo ordinario, sempre meno adeguato al bisogno di produzione normativa che il sistema esprime. Ciò è alla base di quella sorta di fuga nei procedimenti legislativi speciali (deleghe legislative, leggi finanziarie e, *in primis*, decreti legge), alla quale assistiamo da diversi anni. L'ampio ricorso alla decretazione d'urgenza, oltre a presentarsi come "forzatura" del modello delineato dalla Costituzione, causa evidenti criticità e problemi. E' indubbio infatti che l'abuso della decretazione d'urgenza finisca – soprattutto quando combinato alla coppia maxi emendamenti – questione di fiducia - per comprimere il ruolo del Parlamento, e dell'opposizione in particolare, nell'esercizio della sua insostituibile funzione di indirizzo e di controllo politico.

Ma a ben vedere dal fenomeno derivano pesanti conseguenze negative anche sulle, altrettanto indispensabili, funzioni del Governo. La invincibile tendenza a concentrare nei decreti legge la maggior parte delle iniziative legislative del Governo determina inevitabilmente un peggioramento della qualità complessiva della produzione normativa. E anche più gravi sono le ricadute negative del fenomeno sulla stessa efficacia dell'azione del Governo, sulla sua capacità di realizzare strategie legislative organiche, tempestive e di ampio respiro. Il carattere troppo di dettaglio, spesso provvedimentale quando non addirittura emergenziale, della legislazione italiana deriva, in misura non marginale, dalla profonda crisi del procedimento legislativo ordinario.

Siamo, cioè, di fronte ad un gioco a somma negativa, un gioco nel quale tutti i protagonisti vengono penalizzati dalla permanenza di regole non più funzionali agli equilibri istituzionali che si sono nel frattempo affermati.

In via generale, possiamo dire che oggi si pone con forza la necessità di procedere ad un'azione di vero e proprio "restauro" del procedimento legislativo ordinario, che garantisca uno svolgimento dell'attività di produzione di norme di legge, ordinato, ovvero idoneo a fornire adeguata e tempestiva risposta alla domanda normativa proveniente dalla società e dall'economia e, al tempo stesso, rispettoso delle prerogative costituzionali del Parlamento e del Governo. Tale esigenza è resa ancora più urgente dalla recente evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, con le sentenze n. 171 del 2007 e 128 del 2008, ha affermato con chiarezza che la legge di conversione non sana gli eventuali vizi di costituzionalità derivanti dalla mancanza nel decreto dei requisiti

di necessità ed urgenza di cui all'articolo 77. Sono evidenti i problemi che potrebbero verificarsi se, come a questo punto appare probabile, tale orientamento dovesse consolidarsi e svilupparsi senza che sia stata parallelamente recuperata la tempestività e l'efficacia del procedimento legislativo ordinario.

In questa prospettiva, il punto centrale dell'agenda è sicuramente quello dei tempi della decisione legislativa, la cui mancata soluzione è alla base delle patologie del sistema. Un primo intervento potrebbe, ad esempio, riguardare la previsione che una quota dell'agenda parlamentare venga messa nella formale disponibilità del Governo. Una quota riferita al calendario dei lavori, ma anche all'ordine del giorno di ciascuna seduta, sulla cui concreta definizione si gioca spesso la possibilità di concludere l'esame dei provvedimenti nei termini programmati. Andrebbe anche valutato con attenzione un intervento sulla disciplina del numero e dell'ordine delle votazioni in Assemblea, un intervento finalizzato non solo ad alleggerire la procedura ma anche a rendere possibile che le camere concentrino i propri lavori sulle questioni di maggiore rilievo politico.

Potrebbero anche essere ripensate alcune fasi del procedimento (ad esempio quella dedicata all'esame degli ordini del giorno) che oggi presentano un carattere defaticatorio ed una resa assai modesta in termini di sistema.

Ma per andare alle radici del problema, andrebbe attentamente valutata l'ipotesi di fissare termini, intermedi e finali, certi di conclusione dell'iter parlamentare di esame dei disegni di legge del Governo, almeno di quelli considerati prioritari, in quanto attuativi dello stesso programma di governo. Al fine di disincentivare il ricorso improprio alla decretazione d'urgenza come strumento per forzare l'ordinaria programmazione dei lavori parlamentari, tali termini potrebbero essere poi opportunamente coordinati proprio con quelli fissati dalla Costituzione per la conversione in legge dei decreti. Infatti, la strada maestra per ridurre effettivamente l'abuso della decretazione d'urgenza è quella di rendere sostanzialmente indifferente - dal punto di vista dei tempi procedurali - la scelta del Governo se ricorrere ad un decreto legge ovvero ad un ordinario disegno di legge. E ciò, sia detto per inciso, consentirebbe anche di rendere più stringente l'esercizio delle funzioni di controllo, del Presidente della Repubblica come della Corte Costituzionale, sull'effettiva sussistenza dei requisiti costituzionali dei decreti. Funzioni oggi inevitabilmente condizionate dalla

constatazione della situazione di scarsa funzionalità in cui versa il procedimento legislativo ordinario, alla base dei fenomeni di abuso della decretazione d'urgenza.

Risolto il problema dei "tempi", il quale è un problema di velocità ma anche, e forse maggiormente, un problema di prevedibilità della conclusione del procedimento, sarebbe poi agevole introdurre alcune norme fondamentali a garanzia della "qualità" del procedimento parlamentare. Sarebbe ad esempio possibile intervenire sulla discutibile prassi dei maxi emendamenti (che se utilizzati in modo disinvolto mettono in discussione lo stesso diritto del Parlamento di conoscere puntualmente l'oggetto delle proprie deliberazioni). O sarebbe possibile porre a carico del Governo l'onere di far conoscere per tempo alle assemblee legislative il contenuto delle proprie proposte emendative (oggi troppo spesso formalizzate in una fase avanzata del procedimento quando non all'ultimo istante). Interventi del genere costituirebbero evidentemente parte integrante di quello Statuto dell'opposizione, che rappresenta il naturale completamento di un'azione di riforma tesa ad adeguare i regolamenti parlamentari al mutato contesto politico - istituzionale.

Se è vero che dalla permanenza di regole non più funzionali agli equilibri istituzionali in atto deriva una resa insoddisfacente del sistema e un danno per tutti i protagonisti del procedimento legislativo, occorre allora riconoscere che una riforma regolamentare che riesca ad invertire la crisi del procedimento legislativo ordinario rappresenterebbe un gioco a somma positiva, dal quale tutti gli attori istituzionali coinvolti (il Governo come il Parlamento, la maggioranza come l'opposizione, il Presidente della Repubblica come la Corte costituzionale) avrebbero da guadagnare.