

I decreti-legge in Parlamento

di Valerio Di Porto, Costantino Rizzuto, Daniele Cabras,
Maria Teresa Losasso, Elisabetta Burchi, Paola Siviero

SOMMARIO: 1. Dati e tendenze. – 2. La tendenza a regolare l'emendabilità dei decreti-legge. – 3. Un caso estremo di reiterazione prolungata: il decreto-legge in materia di differimento termini. – 4. Un caso di decreto-legge controverso: il decreto-legge sulla Rai. – 5. Rassegna della legislazione settoriale. – 6. Problemi di traffico legislativo.

1. *Dati e tendenze*

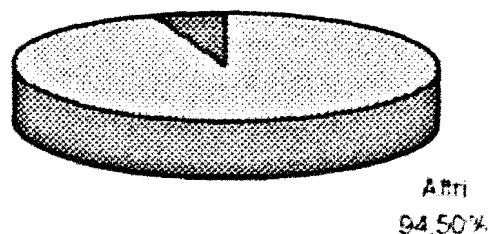
(Valerio Di Porto)

Nella XII legislatura sono stati presentati in Parlamento, alla data del 24 febbraio 1995, 3328 progetti di legge, di cui 2020 alla Camera e 1308 al Senato (la cifra sconta i progetti trasmessi o trasferiti da un ramo all'altro). Di questi, 495 sono disegni di legge di iniziativa governativa: ben 318, pari al 64,24 per cento del totale, sono disegni di legge di conversione. Il dato è più o meno analogo a quello fatto registrare nella XI legislatura, quando i disegni di legge di conversione costituiscono il 59,21 per cento dei progetti di iniziativa governativa. Nella X legislatura il rapporto era pari ad appena il 31,92 per cento. Vi è quindi una cesura tra la X e l'XI legislatura, che accentua la tendenza a privilegiare il decreto-legge come strumento usuale di normazione, forse anche per motivi connessi alla brevità e precarietà della legislatura.

Decreti-legge su progetti di legge presentati

X legislatura

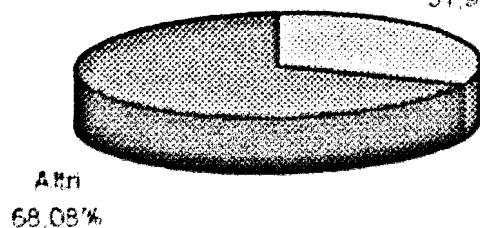
Decreti-legge
5,50%

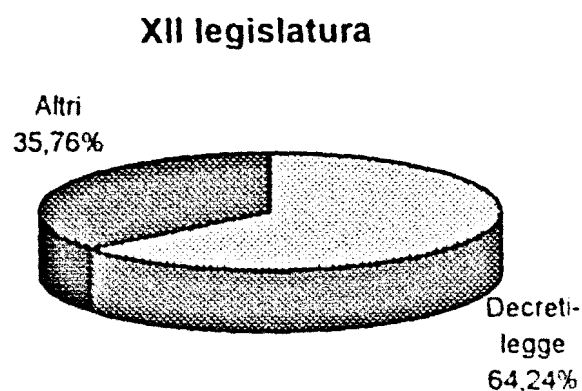
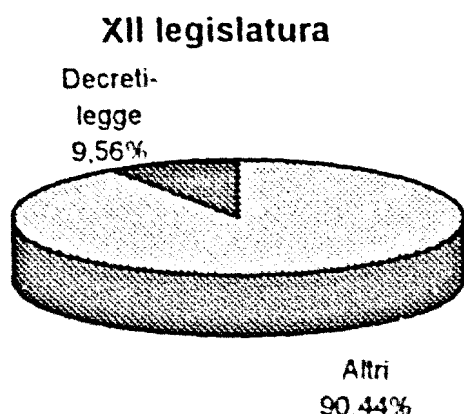
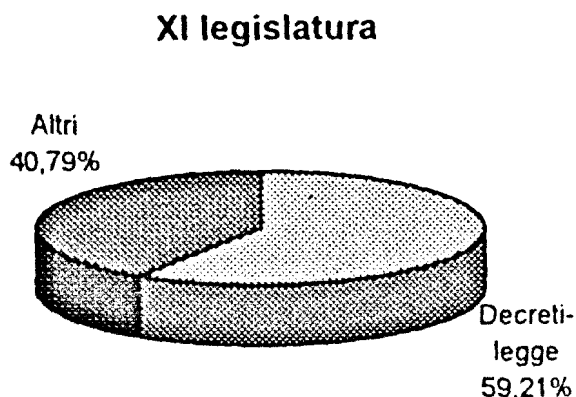
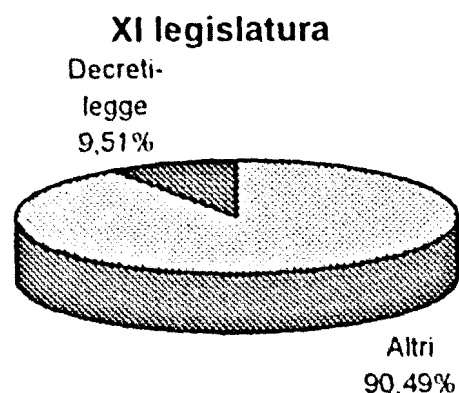


Decreti-legge su progetti di legge presentati dal Governo

X legislatura

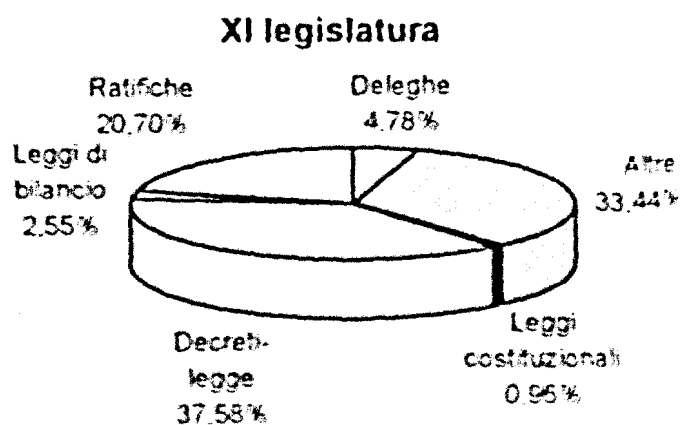
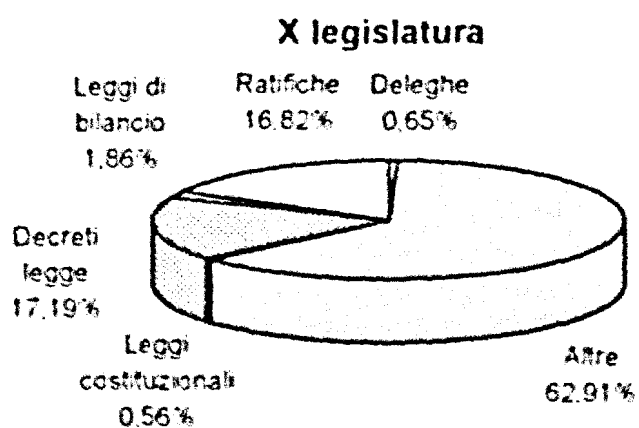
Decreti-legge
31,92%

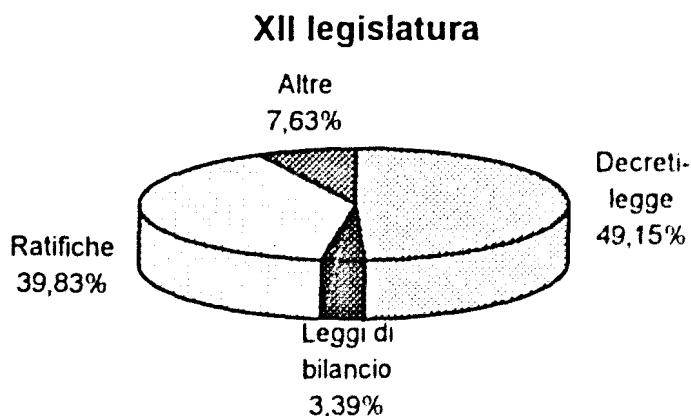




Tale tendenza è ancor più evidente se si fa riferimento alle leggi approvate nel corso della presente legislatura: su un totale di 118, ben 58 (pari al 49,15 per cento) sono di conversione; 47 sono ratifiche, 5 sono legate alla manovra di bilancio (assestamento, rendiconto, bilancio, legge finanziaria e legge collegata); soltanto 8 sono, per così dire, di iniziativa e di contenuto libero.

Leggi suddivise per tipologia

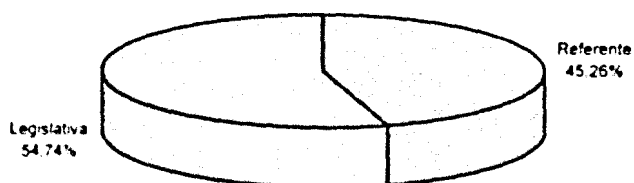




Dal momento che il decreto-legge diviene strumento usuale di normazione, in grado di recepire prontamente le istanze provenienti dai politici, dall'amministrazione e dal mondo socio-economico, assorbendo o quasi gli ordini del giorno delle Camere, declina contestualmente il ricorso alla sede legislativa. Tale declino dipende da ragioni politiche, finanziarie e procedurali. Le prime risiedono nelle grandi difficoltà riscontrate nel raggiungimento delle condizioni minime necessarie per il trasferimento alla sede legislativa (richiesta unanime dei rappresentanti dei gruppi nella commissione o più dei quattro quinti dei componenti la commissione stessa), nonché ad ottenere l'assenso del Governo, la cui manifestazione formale viene sottratta ai responsabili di settore per essere assegnata al Ministro per i rapporti con il Parlamento, centro unitario di verifica della richiesta rispetto al complessivo programma di Governo. Le ragioni finanziarie derivano dalla grave situazione del deficit statale, che comporta la necessità della massima ponderazione nel procedere a leggi di spesa. Il terzo ordine di motivi risiede nei gravami procedurali, con particolare riferimento all'obbligo per le commissioni permanenti di sottostare al parere obbligatorio e vincolante delle commissioni cosiddette "filtro".

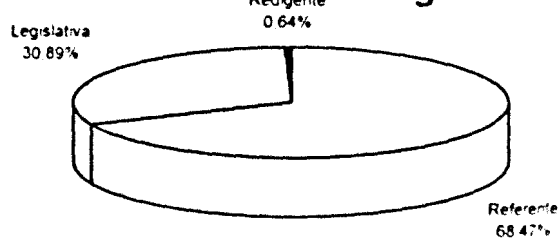
Il declino della sede legislativa, iniziato nella XI legislatura, è ancor più vistoso nel corso dei primi mesi della XII, che fanno segnare, rispettivamente, una percentuale pari al 30,89 per cento e al 4,24 per cento delle leggi approvate in commissione, a fronte, per la X legislatura, di una percentuale pari al 54,74 per cento. Inoltre, la sede legislativa per le cinque leggi approvate nella presente legislatura è stata utilizzata esclusivamente dalle commissioni istituzionali, a conferma di quanto già detto circa il ruolo giocato dalla finanza pubblica: è venuto meno il fenomeno, tanto contestato e peculiare dell'ordinamento italiano, delle cosiddette "leggine".

X legislatura

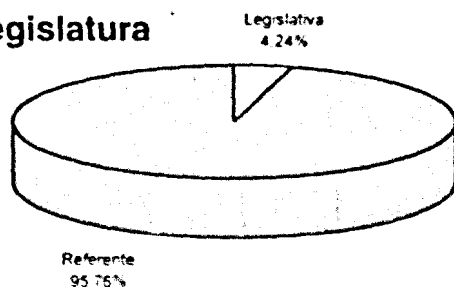


Leggi suddivise per sede

XI legislatura



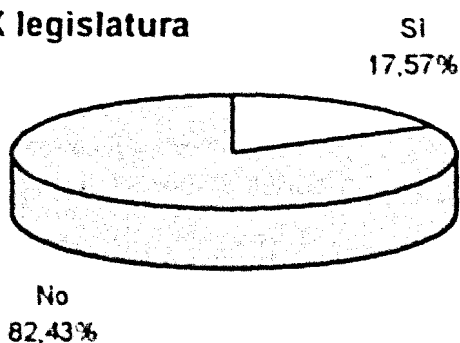
XII legislatura



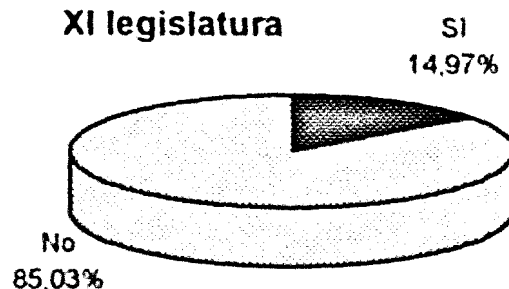
Il venir meno della sede legislativa e il forte ruolo giocato dai disegni di legge di conversione determinano la netta diminuzione delle probabilità che un progetto di legge di iniziativa parlamentare possa essere approvato, magari in forma concorrente rispetto a disegni di legge di iniziativa governativa. Tutto ciò ha per conseguenza che non occorre più ricorrere all'istituzione, in seno alle commissioni, di comitati ristretti incaricati di procedere alla stesura di un testo unificato tra più progetti, magari di diversa provenienza, dal momento che l'iniziativa si concentra, con i disegni di legge di conversione, nel Governo.

Costituzione di comitato ristretto nel corso dell'iter delle leggi

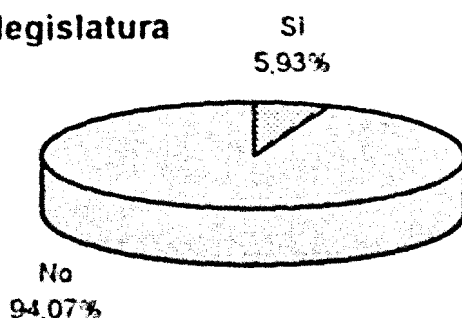
X legislatura



XI legislatura



XII legislatura

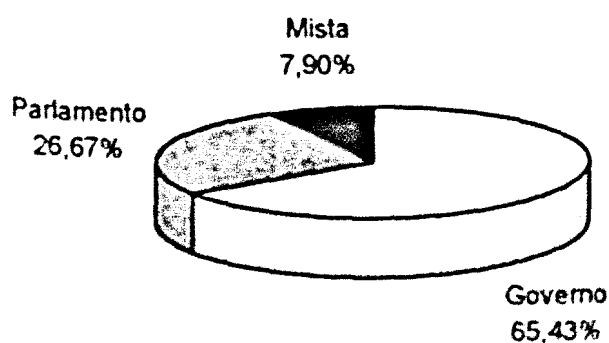


A fronte della situazione, i parlamentari tendono a concentrare la loro attenzione sulla possibilità di emendare i decreti-legge in sede di conversione, al fine di far recepire istanze che altrimenti non hanno alcuna possibilità di trovare risposta. Sui decreti-legge si scaricano perciò numerose proposte emendative, sia modificative sia, soprattutto, aggiuntive e disomogenee rispetto al testo originario. Autori di tali proposte non sono solo i singoli parlamentari, ma anche i ministri di settore, che sfuggono in tal modo al vincolo della decisione del Consiglio dei ministri.

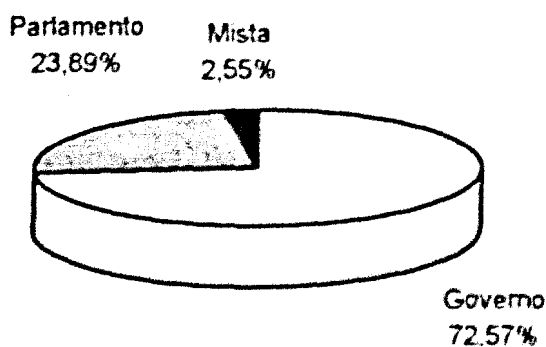
L'aumento del numero dei decreti-legge, su cui si concentra, necessariamente, la programmazione dei lavori, ne rende difficile un tempestivo esame e rinnova le condizioni per la loro decadenza e conseguente reiterazione, conquistando parimenti la priorità dell'esame, a scapito dei progetti di legge ordinari. Si comprime perciò, come già segnalato, la possibilità di successo di un'autonoma iniziativa legislativa parlamentare: appena il 3,39 per cento delle leggi approvate nella XII legislatura sono di iniziativa parlamentare, a fronte di una percentuale pari al 26,67 per cento nella X ed al 23,89 per cento nella XI.

Leggi suddivise per iniziativa

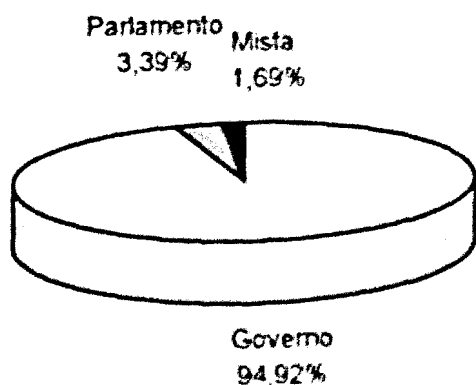
X legislatura



XI legislatura



XII legislatura



Il decreto-legge diviene, conseguentemente, il potenziale contenitore di tutte le istanze che non possono essere portate avanti attraverso progetti di legge ordinari. Ciò vale non soltanto per i parlamentari, ma anche per il Governo, che in non poche occasioni affianca la presentazione di disegni di legge di conversione a quella di disegni di legge ordinari e viceversa, in qualche caso per venire incontro ai rilievi formulati in sede parlamentare. È il caso eclatante del decreto-legge in materia di differimento termini (cui è dedicata un'apposita scheda), dal quale sono nati, per gemmazione, una dozzina di disegni di legge ordinari in risposta al parere circa i requisiti di costituzionalità espresso dalla I Commissione della Camera sul decreto-legge 28 ottobre 1994, n. 601, e ribadito sul successivo decreto 28 dicembre 1994, n. 723 (che si è reso necessario per mantenere la vigenza di norme presenti in una catena che nasce dal 1992 e comporta 12 reiterazioni). Si creano così sovrapposizioni, tanto più facili quanto più si allunga la catena delle reiterazioni, tra decreti-legge vigenti o tra disposizioni recate da decreti e quelle previste da progetti di legge *in itinere* alle Camere, con evidente lesione di ogni principio di certezza del diritto. Nel caso del decreto-legge 23 maggio 1994, n. 301, adottato dal Governo Berlusconi per sostituire le disposizioni dettate da due precedenti decreti del Governo Ciampi in materia di privatizzazione dell'INA (decreto-legge 6 maggio 1994, n. 277, ed articolo 13 del decreto-legge 31 marzo 1994, n. 216), le opposizioni (in particolare, il gruppo progressista della Camera) reagiscono presentando una questione pregiudiziale di costituzionalità. Qui si sostiene che la sostituzione di norme di decreti-legge vigenti con altri decreti-legge contrasta con l'articolo 77 della Costituzione, che riserva alle Camere la valutazione del contenuto dei provvedimenti d'urgenza, la definizione di eventuali modifiche e correzioni e la disciplina degli effetti conseguenti alla loro parziale decadenza per mancata conversione; tale procedura inoltre, continua il documento, contrasta con il principio della certezza del diritto, ingenerando dubbi interpretativi circa le norme effettivamente vigenti. Nella seduta del 2 giugno 1994, la Camera discute in sequenza circa la sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza (già riconosciuti dalla I Commissione), sulla pregiudiziale (che viene respinta) e quindi sul merito del decreto, poi approvato con modificazioni.

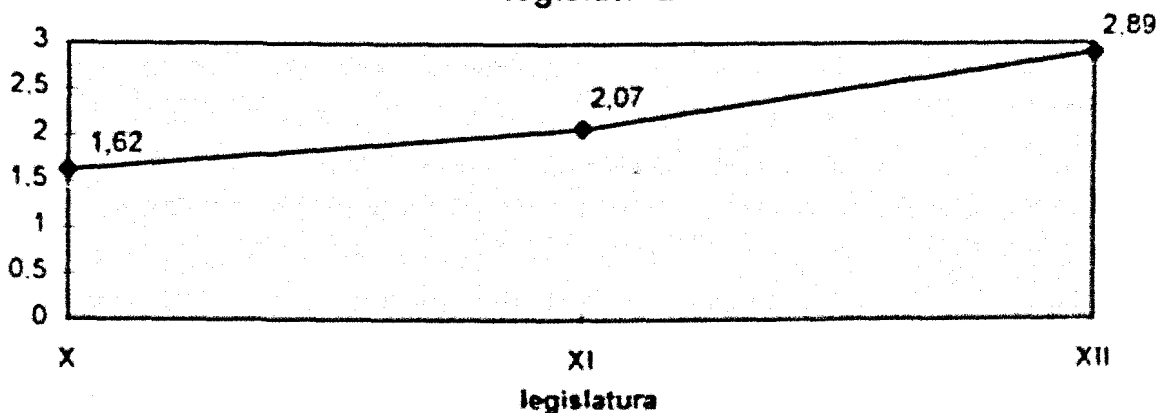
In un altro caso, la sovrapposizione tra due decreti è stata ritenuta opportuna dal Governo per recepire il parere della Commissione Affari costituzionali della Camera, che aveva negato la sussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza di alcune norme del decreto-legge 21 febbraio 1994, n. 128, recante disposizioni urgenti in materia di elezioni al Parlamento europeo. Essendo

nel frattempo cessata completamente l'attività parlamentare, l'unico modo per dare seguito al parere è stato quello di adottare il decreto-legge 19 marzo 1994, n. 188, il quale, oltre alla norma relativa all'entrata in vigore, consta di un solo articolo, che abroga le disposizioni colpite dal giudizio negativo ex articolo 96-*bis*.

Le sovrapproduzioni e riproduzioni di norme tra decreti-legge e con altri progetti di legge sono tanto più frequenti, come già segnalato, quanto più si allunga la catena delle reiterazioni. Se il caso da ultimo citato si giustificava con l'eccezionalità del periodo (lo scioglimento delle Camere) e con la necessità di dettare disposizioni per le imminenti elezioni europee, altre volte le giustificazioni si affievoliscono fino a scomparire.

L'allungamento delle catene delle reiterazioni è d'altra parte diretta conseguenza del fatto, più volte segnalato, che la legislazione si concentra ormai sui decreti-legge, che affollano gli ordini del giorno delle Camere. Mentre i decreti-legge di cui si riconosce la importanza ai fini dell'indirizzo politico del Governo vengono rapidamente convertiti, quelli che rispondono a funzioni ordinarie, in quanto dettano norme settoriali, si necessarie, ma non urgenti, prolungano la loro vigenza attraverso numerose reitere. Di reitera in reitera il loro contenuto è suscettibile di modificarsi e, il più delle volte, di ingigantirsi, per recepire le diverse istanze provenienti dai parlamentari, dal mondo socio-economico e dalle amministrazioni interessate, smarrendo completamente quei caratteri di omogeneità richiesti dal comma 3 dell'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Media delle reiterazioni per decreto-legge nell'ambito della legislatura



La media delle reiterazioni dei decreti-legge in vigore al 28 febbraio 1995 (considerando l'intera catena di reiterazioni e non solo quelle relative alla legislatura corrente) è pari a 4,46.

Contro l'eterogeneità dei decreti-legge, d'altra parte, non sono attivabili strumenti efficaci in sede parlamentare: essa elude infatti una disposizione di legge ordinaria, mentre la deliberazione ex articolo 96-*bis* del Regolamento della Camera è limitata ai "presupposti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione" (l'articolo 78 del regolamento del Senato, oltre che a tale disposizione, si riferisce anche ai "requisiti stabiliti dalla legislazione vigente"). Tale tipo di deliberazione perciò, anche per la sua natura prettamente politica, non sembra dispiegare effetti ditompenti, anche se consente alle Camere di pronunciarsi comunque sui decreti-legge, a pochi giorni dalla loro emanazione, o soltanto in sede di Commissione Affari costituzionali, oppure, in caso di parere negativo di questa o di richiesta avanzata da una minoranza di parlamentari, in sede di Assemblea. Nella presente legislatura le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato hanno negato l'esistenza dei presupposti di necessità ed urgenza rispettivamente 11 e 6 volte (per la Camera il dato è in forte crescita rispetto alla XI legislatura, quando in due anni furono respinti in Commissione dieci decreti-legge, e soprattutto rispetto alla X, durata quasi cinque anni, nella quale il giudizio negativo si è abbattuto soltanto su sette decreti). Tra le motivazioni addotte più frequentemente dalle Commissioni nell'esprimere un parere negativo figurano: l'inesistenza dei requisiti di necessità ed urgenza; l'opportunità di un intervento legislativo ordinario; la reitera di precedenti decreti non convertiti; la lesione delle competenze legislative del Parlamento; l'eccesso di potere legislativo da parte del Governo; la lesione di competenze costituzionalmente protette; in qualche caso, ma raramente da sola, figura anche l'eterogeneità delle disposizioni di tutto o parte del decreto, che in genere costituisce una motivazione *ad adiuvandum*.

L'Assemblea della Camera ha confermato il giudizio della Commissione Affari costituzionali in due casi; in un altro caso ha ribaltato il parere favorevole espresso dalla Commissione, negando l'esistenza dei requisiti di costituzionalità (decreto-legge 19 settembre 1994, n. 541, in materia di organi collegiali del Ministero dell'ambiente, che era già il quinto nella catena delle reiterazioni); a seguito delle pronunce dell'Aula, il Governo ha rinunciato alla reiterazione di due decreti ed ha riprodotto in un altro provvedimento d'urgenza due dei 19 articoli che componevano l'altro decreto respinto (decreto-legge 6 maggio 1994, n. 273, recante disposizioni urgenti in materia sanitaria, i cui articoli 10 e 14 sono stati inseriti nel decreto-legge n. 419 del 1994, poi più volte reiterato, agli articoli 7, commi 1 e 2, ed 8).

L'Assemblea del Senato ha sempre ribaltato il parere contrario della Commissione Affari costituzionali, pronunciandosi a favore dei requisiti di costi-

tuzionalità quando essi venivano negati dalla Commissione e parzialmente negandoli per due decreti che avevano superato il vaglio della Commissione (decreti-legge 1° luglio 1994, n. 428, in materia di trasporto ferroviario, poi convertito, e decreto-legge 27 settembre 1994, n. 551, in materia di condono edilizio, le cui disposizioni si sovrapponevano, per altro, al disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica).

La frequente discrasia dei giudizi circa i requisiti di costituzionalità dei decreti tra Assemblee di Camera e Senato e Commissioni Affari costituzionali conferma indubbiamente la imprescindibile politicità delle deliberazioni in oggetto. Queste, comunque, potrebbero dispiegare un ruolo più incisivo proprio in pendenza di lunghe catene di reiterazioni, perché se è vero che è difficile bocciare un decreto giunto all'ennesima reitera, si può comunque influenzare il comportamento del Governo. È quanto accaduto con il già citato decreto in materia di differimento termini, da cui sono gemmati vari disegni di legge settoriali.

Il giudizio circa i requisiti di costituzionalità non è comunque l'unico strumento attivabile in sede parlamentare.

Le tematiche connesse all'esame parlamentare dei decreti-legge trovano uno sviluppo interessante sotto un profilo generale e sotto un profilo specifico.

Sotto il primo profilo, appaiono rilevanti anche per i disegni di legge di conversione talune innovazioni e precisazioni di procedimento pensate ed introdotte per lo strumento legislativo nella sua generalità, e ciò per la ragione che, come già evidenziato, la maggior parte dei disegni di legge esaminati dall'Assemblea sono appunto di conversione. Tali innovazioni e precisazioni riguardano, essenzialmente, tre aspetti: la necessità di motivare il comportamento difforme rispetto alle valutazioni della Commissione Bilancio in ordine ai problemi della copertura finanziaria, l'incoraggiamento, rivolto dal Presidente della Camera ai presidenti delle commissioni, ad utilizzare in modo pieno ed intenso i poteri di formazione del testo in sede referente al fine di definire una compiuta istruttoria delle questioni politiche essenziali: l'individuazione, con la sessione di bilancio per la manovra 1994, di parametri di ammissibilità degli emendamenti più stretti rispetto a quelli previsti dalle norme regolamentari in vigore.

Sotto il profilo specifico dell'esame dei disegni di conversione, sono stati individuati rigidi criteri di ammissibilità degli emendamenti, escludendo non solo l'aggiunta di ulteriori argomenti, ma anche la previsione di nuove finalità nell'ambito di materie già comprese nel provvedimento e, soprattutto, anticipando il giudizio di ammissibilità sugli emendamenti ad un momento

precedente alla formazione dei testi in commissione. Lo sforzo è notevole in presenza di decreti-legge estremamente eterogenei e di una diversa, meno rigida disciplina dell'ammissibilità al Senato, il cui Regolamento, al contrario di quello della Camera (articolo 96-*bis*, comma 8) non prevede una disposizione specifica per l'emendabilità dei disegni di conversione (si veda, nel dettaglio, la scheda dedicata all'ammissibilità degli emendamenti riferiti ai disegni di conversione).

In conclusione, il contrappeso costituito da norme legislative e regolamentari, nonché da interpretazioni, indicazioni, precisazioni e suggerimenti dati dal Presidente e dalla Giunta per il Regolamento (da cui forse si dovrebbe trarre spunto per modifiche regolamentari), non appare sufficiente a contrastare i dati strutturali assunti – almeno in questa fase – dalla decretazione d'urgenza, sulla quale si convoglia la legislazione (spesso necessaria ma raramente urgente) che potremmo definire di manutenzione e di adeguamento, a scapito dell'attività legislativa ordinaria delle Camere e di interventi legislativi di più lungo periodo.

2. La tendenza a regolare l'emendabilità dei decreti-legge

(Costantino Rizzuto)

Il problema della definizione dei limiti all'emendabilità dei decreti-legge si presenta strettamente collegato con quello del rispetto del requisito dell'omogeneità di contenuto imposto dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988. Alla Camera l'articolo 96-*bis*, comma 8, del Regolamento – con una norma più restrittiva rispetto al principio generale che governa l'ammissibilità degli emendamenti con riguardo a tutti i progetti di legge – prescrive coerentemente il requisito della stretta attinenza alla materia del decreto-legge degli emendamenti presentati, ai fini della loro ammissibilità; al Senato, invece, l'ammissibilità degli emendamenti è disciplinata dall'articolo 97, comma 1, del Regolamento genericamente per tutti i progetti di legge, non esistendo una norma specifica per i decreti-legge.

Proprio sotto questo profilo, la prassi della Camera ha conosciuto negli ultimi anni una progressiva adozione di forme di razionalizzazione dei poteri di emendamento: anzitutto in sessione di bilancio ove, confermando il precedente valso per la manovra di bilancio 1994, anche per la manovra 1995 sono stati individuati parametri di ammissibilità degli emendamenti più stretti di quanto previsto dalle norme regolamentari anche riguardo a disegni di

legge di conversione di decreti-legge considerati dalla Presidenza della Camera rientranti come componenti essenziali nella manovra finanziaria, in quanto concorrenti alla copertura della legge finanziaria e al conseguimento degli obiettivi vincolanti relativi ai saldi. In questo modo gli emendamenti presentati sono stati sottoposti al vaglio di ammissibilità sia sotto il profilo della stretta attinenza di materia, sia sotto quello degli effetti finanziari, non alterabili: su questa base sono stati, in commissione e in Assemblea, dichiarati inammissibili numerosi emendamenti.

Ma più genericamente è stato adottato, nel quadro di una complessiva riflessione sulla necessità di razionalizzare le procedure al fine di garantire qualità e correttezza dei processi parlamentari decisionali e di controllo, un indirizzo rigoroso nella valutazione di ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge: si è esclusa non solo l'aggiunta di ulteriori argomenti, ma anche la previsione di nuove finalità nell'ambito di materie già comprese nel provvedimento (finalità desumibili sia dalle disposizioni del decreto sia dalla sua relazione) e, soprattutto, si è anticipato il giudizio di ammissibilità degli emendamenti ad un momento precedente alla formazione dei testi in commissione, ove le questioni di ammissibilità debbono essere sollevate di ufficio dal presidente della commissione e sottoposte al Presidente della Camera, il quale può esercitare il suo vaglio anche sugli emendamenti che siano stati approvati dalla commissione senza il suo vaglio preventivo ed entrati così a far parte del testo base per l'Assemblea.

Questa impostazione ha finito per produrre effetti concreti – in termini di riduzione del numero di emendamenti approvati – non paragonabili a quelli registratisi in passato sulla base dell'applicazione del solo comma 8 dell'articolo 96-*bis* del Regolamento: ciò anche nella prospettiva di porre un argine al fenomeno dell'ingrossamento progressivo del contenuto dei decreti-legge di reitera in reitera considerando che, con l'esercizio del potere di emendamento, il Parlamento concorre alla definizione del contenuto del decreto-legge, dal momento che il Governo tende a reiterare tale provvedimento, in caso di mancata tempestiva conversione, tenendo conto del testo modificato in Parlamento.

Ma la mancanza al Senato di una disciplina egualmente rigorosa dell'ammissibilità degli emendamenti riferiti a decreti-legge produce l'effetto distorto per cui possono giungere all'esame della Camera in seconda lettura provvedimenti arricchiti di modifiche che sarebbero o che, in molti casi, sono state dichiarate inammissibili alla Camera per estraneità di materia. Tale diversità di disciplina, oltre a consentire lesioni al principio di omogeneità e

specificità del contenuto dei decreti-legge, viene vissuto dai deputati come una limitazione delle loro prerogative rispetto a quelle dei membri del Senato, cui è permesso di proporre ed approvare quanto è invece correttamente precluso ai colleghi della Camera. Inoltre, proprio per la continuità che, in via di fatto, si realizza nel procedimento di conversione tra il decreto di reiteratione e le modifiche apportate dal Parlamento al testo originario, il Senato contribuisce al mancato rispetto di un principio di rigore nell'uso del decreto-legge.

Lo squilibrio nei rapporti tra i soggetti coinvolti nel procedimento diventa insostenibile se si considera l'operato del Governo. La presentazione di decreti-legge dal contenuto eterogeneo, non sanzionabile, sotto questo aspetto in sede parlamentare, non essendo l'eterogeneità di materia oggetto della deliberazione ex articolo 96-*bis* del Regolamento della Camera ed ex articolo 78 del Regolamento del Senato (pur citando quest'ultimo il contrasto con i requisiti stabiliti dalla legislazione vigente – dunque anche con l'articolo 15 della legge 400 – quale causa di parere contrario), rende quanto mai ardua la definizione del contenuto proprio del provvedimento e una conseguente pronuncia di inammissibilità di emendamenti volti ad estendere una materia già vasta, disorganica, dai confini incerti, per di più riproduttiva, qualora si tratti di reiteratione, di modifiche eterogenee proposte dal Parlamento in sede di esame del decreto decaduto. A ciò si aggiunga che l'approvazione delle modifiche aggiuntive da parte del Senato avviene talvolta con l'avallo esplicito del Governo che, ad esempio, esprime parere favorevole sugli emendamenti proposti o, addirittura, li propone esso stesso (laddove alla Camera essi subiscono lo stesso destino degli emendamenti aggiuntivi di origine parlamentare), e che talora il Governo stesso, di reiteratione in reiteratione, ripensa il contenuto del decreto aggiungendovi norme nuove ed eterogenee. Un tale squilibrio deriva dal fatto che la selezione delle domande sociali e degli interessi viene effettuata al momento dell'adozione dei decreti – e dunque non in Parlamento – determinando spesso la mancata convergenza delle maggioranze parlamentari sul testo, un allungamento dei tempi di esame parlamentare ed una notevole propensione di deputati e senatori a proporre e ad approvare modifiche. E tali modifiche hanno sempre più spesso natura aggiuntiva rispetto al testo originario: una volta approvate da un ramo del Parlamento, esse vengono poi sempre più spesso, in caso di decadenza del decreto, inserite dal Governo nel testo della reiteratione, proprio al fine di agevolare l'*iter* del nuovo provvedimento (anche se la progressiva estensione del testo – se non ampiamente concordata dal Governo con le maggioranze di Camera e Senato rischia di incre-

mentare ad ogni reitera le spinte settoriali, di incentivare ulteriori modifiche e dunque di allungare i tempi di conversione). Ciò incoraggia anche alla Camera la presentazione di emendamenti che, destinati alla dichiarazione di inammissibilità, finiscono, per il solo fatto di essere stati presentati e degradandosi alla funzione di ordini del giorno, per dare titolo politico all'aspettativa di vedere accolte le relative istanze o attraverso identiche proposte emendative al Senato, oppure in sede di reitera, o comunque per dare un segnale di attenzione alle esigenze di particolari categorie. Con evidente danno all'obiettivo di una più ordinata produzione normativa.

3. Un caso estremo di reiterazione prolungata: il decreto-legge in materia di differimento termini

(Daniele Cabras)

In materia di differimento termini, a partire dal gennaio 1992, sono intervenute due distinte serie di decreti-legge che hanno interessato la X, la XI e la XII legislatura. Ad una prima serie di provvedimenti, che ha come capofila il decreto-legge 2 gennaio 1992, n. 1, reiterato per tre volte, da ultimo con il decreto-legge 1° luglio 1992, n. 325, e quindi decaduto per mancata conversione nei termini costituzionali, è infatti seguita una seconda serie di analoghi provvedimenti, il primo dei quali è il decreto-legge 30 dicembre 1992, n. 512, reiterato per dodici volte, da ultimo con il decreto-legge 28 dicembre 1994, n. 723.

Nonostante risultino emanate due distinte serie di provvedimenti, la vicenda della decretazione d'urgenza in materia di differimento termini può in sostanza considerarsi unitaria. Infatti, in seguito alla decadenza del decreto-legge n. 325 del 1992, il Governo ha presentato il disegno di legge AS n. 624 al fine di disciplinare con legge ordinaria la materia. Tuttavia, trascorso un certo lasso di tempo dalla presentazione di tale disegno di legge, il Governo in carica riscontrava la necessità di intervenire nuovamente con un provvedimento d'urgenza, il decreto-legge n. 512 del 1992, che – come si vedrà meglio in seguito – riproduceva alcune delle norme recate dal decreto-legge n. 325 del 1992 e recava altresì numerose norme nuove.

Il primo dei provvedimenti in questione risulta quindi il decreto-legge 2 gennaio 1992, n. 1, recante "Differimento di termini previsti da disposizioni legislative e interventi finanziari vari", presentato in pari data al Senato ed assegnato in sede referente alla Commissione affari costituzionali, nonché in

sede consultiva alle commissioni V (Programmazione economica, bilancio), VI (Finanze e tesoro), VII (Pubblica istruzione, beni culturali), VIII (Lavori Pubblici), X (Industria), XI (Lavoro), XII (Sanità), XIII (Territorio e ambiente) e alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. È evidente come l'assegnazione in sede referente alla I Commissione, sempre confermata sia al Senato che alla Camera in occasione delle ripetute reitere del provvedimento, fosse dovuta all'estrema eterogeneità dei suoi contenuti che investivano la competenza di numerose commissioni permanenti.

Nel corso delle reiterazioni è andata crescendo la complessità quantitativa e qualitativa del provvedimento che, dagli originali diciannove, è giunto a presentare ottantuno articoli interessando, a partire dalla seconda reitera della prima serie di provvedimenti, la competenza di tutte le commissioni permanenti, con l'eccezione della Commissione esteri, a cui veniva puntualmente assegnato in sede consultiva. A partire dal decreto-legge 30 dicembre 1992, n. 512, anche la Commissione esteri è stata richiesta del parere. Il provvedimento è stato presentato per sette volte al Senato, dove per due volte è stato approvato dall'Assemblea (d.l. n. 48 del 1993 e d.l. n. 212 del 1993, entrambi relativi alla seconda serie di provvedimenti). Del primo provvedimento della prima serie (d.l. n. 1 del 1992) e del primo provvedimento della seconda (d.l. n. 512 del 1992) la I Commissione del Senato ha concluso l'esame in sede referente senza che questo avesse un seguito in Aula, una volta la medesima Commissione ha iniziato l'esame in sede referente (d.l. n. 325 del 1992) mentre in altre due circostanze l'esame in sede referente non ha nemmeno avuto inizio (d.l. n. 125 del 1992 e d.l. n. 274 del 1992). Su tutti i provvedimenti, tranne che in una circostanza, il Senato ha espresso il proprio avviso, sempre di carattere favorevole, sulla sussistenza dei presupposti costituzionali di necessità e di urgenza. In due casi, infine, le Commissioni non risultano aver espresso il parere di competenza.

Alla Camera il provvedimento è stato a tutt'oggi presentato per dieci volte, mentre in due occasioni gli è stato trasmesso dal Senato. Il provvedimento non è stato mai approvato dall'Assemblea, né la I Commissione ha mai portato a termine l'esame in sede referente che anzi risulta avviato in sole cinque occasioni (d.l. n. 130 del 1993; d.l. n. 429 del 1993; d.l. n. 257 del 1994; d.l. n. 414 del 1994; d.l. n. 514 del 1994). La Camera ha invece sempre espresso il parere sui presupposti di costituzionalità facendo peraltro registrare due pareri contrari della I Commissione (d.l. n. 134 del 1994 e d.l. n. 723 del 1994) su cui l'Assemblea non si è pronunciata e due pareri contrari successivamente contraddetti da una deliberazione assembleare (d.l. n. 130 del 1993

e d.l. n. 601 del 1994). La Camera non ha invece preso in esame il primo dei provvedimenti approvati dal Senato (d.l. n. 48 del 1993), pervenuto peraltro in prossimità della scadenza del termine per la conversione in legge, e si è limitata a valutare il secondo (d.l. n. 212 del 1993) sotto il profilo della sussistenza dei presupposti costituzionali esprimendo un parere favorevole. Assai ridotta è stata infine l'attività consultiva svolta dalle commissioni permanenti che in cinque occasioni non hanno espresso alcun parere (d.l. n. 212 del 1993; d.l. n. 429 del 1993; d.l. n. 134 del 1994; d.l. n. 601 del 1994, d.l. n. 723 del 1994), in due un solo parere (d.l. n. 542 del 1993 e d.l. n. 257 del 1994), in una tre pareri (d.l. n. 330 del 1993), in due quattro pareri (d.l. n. 130 del 1993 e d.l. n. 514 del 1994), mentre solo in una circostanza sono arrivate ad esprimere sette pareri (d.l. n. 514 del 1994).

Il capofila della prima serie di provvedimenti, il d.l. n. 1 del 1992 recante "Differimento di termini previsti da disposizioni legislative e interventi finanziari vari", presentava diciannove articoli. Tale provvedimento realizzava l'obiettivo del differimento termini secondo differenti modalità. Due articoli erano infatti volti a consentire l'utilizzo nel 1992 di stanziamenti contenuti nel bilancio 1991, otto garantivano la prosecuzione di interventi vari rifinanziando le relative leggi, tre prorogavano la vigenza di normative in vigore, cinque contenevano norme sostanziali di diversa natura (non recando in questo caso alcun differimento di termini). Le differenti tipologie normative presenti nella prima versione del provvedimento – tipologie che consentivano al provvedimento stesso di perseguire molteplici finalità – sono riscontrabili anche nelle successive. Nel corso dell'esame in sede referente, la I Commissione del Senato modificava sensibilmente il provvedimento approvando tra l'altro tredici articoli integralmente nuovi e sopprimendone uno. Gli articoli approvati, come del resto quelli già presenti nel provvedimento, affrontavano una serie di problematiche eterogenee. Nel reiterare il provvedimento (d.l. 1° marzo 1992, n. 195) il Governo recepiva dieci dei nuovi articoli inseriti dalla I Commissione, introduceva di sua iniziativa altri quattordici articoli e ne espungeva due. Il provvedimento passava quindi da diciannove a quarantuno articoli. I nuovi articoli, al pari di quelli contenuti nel provvedimento originario, operano il differimento di termini con finalità alquanto diverse e taluni recano norme sostanziali che non sono volte a differire alcuna scadenza temporale.

La sorte della prima versione del decreto-legge, conclusasi con la sua reiterazione, risulta esemplificativa della vicenda complessiva del provvedimento.

Dopo che il Senato aveva palesato una certa difficoltà ad esaminare le successive tre identiche versioni del provvedimento (solo dell'ultima risulta iniziato l'esame in sede referente) – e questo anche evidentemente per il sensibile incremento dell'articolato – il Governo sceglie di non procedere alla reiterazione e di presentare invece, in data 18 settembre 1992, un apposito disegno di legge che fa tra l'altro salvi gli effetti dei decreti-legge non convertiti (AS n. 624).

Preso atto della mancata conclusione dell'esame parlamentare, il Governo predispose il decreto-legge 30 dicembre 1992, n. 512, composto di diciannove articoli, dove, secondo quanto si afferma nella relazione, vengono inserite le norme del disegno di legge di carattere prettamente finanziario che, per garantire la prosecuzione degli interventi cui si riferiscono, si sarebbero dovute approvare entro il 31 dicembre 1992. Il provvedimento contiene tuttavia solo sei degli articoli contenuti nel disegno di legge (e quindi in precedenza nei suddetti decreti-legge), presenta invece tredici articoli integralmente nuovi. Risultano quindi non riproposti trentaquattro degli articoli contenuti nel disegno di legge e nei tre decreti-legge che l'avevano preceduto. La Commissione conclude l'esame in sede referente, ma il provvedimento non viene sottoposto all'Assemblea.

Al provvedimento da ultimo richiamato seguono altre quattro reiterazioni, nel corso delle quali si registra un sensibile incremento degli articoli del decreto-legge. Il Governo ed il Senato si rendono infatti protagonisti di una sorta di gara volta ad accrescere i contenuti del provvedimento che arriva a contare quarantanove articoli. È evidente che solo l'Esecutivo è in condizione di inserire nuove disposizioni immediatamente efficaci, mentre l'operatività degli emendamenti del Senato è subordinata al loro recepimento, che peraltro quasi sempre avviene, da parte del Governo in sede di reiterazione. Il Senato inoltre, in misura assai maggiore del Governo, tende ad introdurre norme di natura sostanziale per nulla conformi al titolo del provvedimento.

A partire dal decreto-legge 29 ottobre 1993, n. 429, il provvedimento verrà sempre presentato alla Camera, che peraltro, come si è visto, non riuscirà mai ad affrontare il merito del decreto-legge. Questo non impedisce al Governo di continuare a implementare, oramai unilateralmente, i contenuti del provvedimento che in tre sole reitera passa da quarantanove a settantuno articoli. Gli articoli aggiunti introducono tra l'altro ulteriori discipline transitorie e discipline derogatorie di leggi in vigore con effetti temporali limitati.

Con il passaggio dalla XI alla XII legislatura e l'avvento di un nuovo Governo, il provvedimento arriva a contare ben ottantuno articoli. Nelle successive

quattro reiterare il numero complessivo degli articoli risulterà sostanzialmente stabile anche se il Governo non mancherà di modificare numerose disposizioni del provvedimento, nonché di accantonare taluni articoli e di inserirne di nuovi. Peraltro, a partire dal decreto-legge 28 ottobre 1994, n. 601, la Camera e il Governo evidenziano la comune consapevolezza che è ormai necessario individuare un'uscita di sicurezza dal labirinto normativo rappresentato dal provvedimento. Non a caso quest'ultima versione del provvedimento riceve il parere contrario della I Commissione in ordine alla sussistenza dei presupposti costituzionali. Due giorni dopo l'espressione di tale parere, il Ministro per i rapporti con il Parlamento invia al Presidente della I Commissione una lettera con cui gli comunica che il Governo intende affiancare al decreto-legge n. 601 diversi disegni di legge recanti "normative omogenee per materia capaci di sanare gli effetti giuridici consolidati di un decreto-legge in vigore dal 1992 e mai convertito in legge". In occasione della seduta dell'Assemblea che, investita del parere sui presupposti costituzionali, si esprime in senso opposto alla I Commissione, il Governo dichiara di non voler reiterare il provvedimento, dichiarando quest'ultima incauta poiché, com'era del resto prevedibile visto lo stato di necessità normativo oramai determinatosi, il decreto-legge verrà invece nuovamente reiterato. Nella relazione che accompagna la nuova versione del provvedimento si ricorda peraltro come, nella seduta del 7 dicembre 1994, il Governo abbia approvato dodici disegni di legge contenenti disposizioni analoghe a quelle della precedente versione del provvedimento e si osserva altresì come, nelle more dell'esame parlamentare di tali disegni di legge, "si renda ancora necessario reiterare il provvedimento al fine, soprattutto, di non annullare le relative coperture finanziarie e di conservare il presupposto giuridico di tutti gli atti posti in essere in esecuzione delle singole disposizioni". La I Commissione esprime tuttavia nuovamente un parere contrario sulla sussistenza dei presupposti costituzionali.

Il provvedimento in esame rappresenta un caso abnorme di ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo. È innanzitutto evidente come il comune denominatore costituito dal differimento di termini – che peraltro, sin dall'inizio, non riguarda tutte le norme del provvedimento – è inidoneo a conferire carattere di omogeneità al provvedimento. Non solo infatti le singole norme ineriscono a materie diverse, ma lo stesso "differimento", come si è visto, è operato per finalità differenti (trasferimento di fondi da un esercizio finanziario ad un altro, rifinanziamento di leggi vigenti, introduzione di norme transitorie, proroga di norme con effetti temporali limitati). L'eterogeneità del provvedimento si accresce inoltre progressivamente nel corso

delle varie reitere e questo per responsabilità del Governo e, almeno in una prima fase, anche del Parlamento, o meglio del Senato che, a differenza della Camera, conclude più volte l'esame del provvedimento introducendovi numerose modificazioni. Il Governo ha peraltro in alcuni casi reiterato il provvedimento eliminando taluni articoli presenti nella versione precedente, ed ha aperto in tal modo l'ulteriore problema della disciplina degli effetti delle norme non riproposte. L'attività emendativa del Senato offre al Governo l'opportunità di scambiare il recepimento degli emendamenti Senato con l'inserimento di nuovi articoli. Questo concorre a trasformare il provvedimento, più che in un decreto-legge *omnibus*, in una sorta di contenitore normativo in continuo divenire e in grado perciò di soddisfare le aspettative più diverse. L'atteggiamento della Camera appare più rigoroso rispetto a quello del Senato, come si evince dai quattro pareri contrari sulla sussistenza dei presupposti costituzionali espressi dalla I Commissione. Su tale diversa condotta potrebbero aver indirettamente influito i criteri più restrittivi che disciplinano alla Camera la modifica dei decreti-legge. La maggiore disponibilità del Senato ad esaminare il provvedimento è sembrata infatti connessa all'opportunità di modificare il provvedimento disciplinando nuove materie, possibilità questa che alla Camera risulta preclusa.

Per un altro aspetto, le continue modifiche, in entrata e in uscita, del provvedimento, con effetti aggravati dalle continue reiterazioni, rappresentano una palese violazione del principio della certezza del diritto e rendono tra l'altro alquanto complessa l'individuazione della disciplina di numerose fattispecie. Il fenomeno in esame appare inoltre suscettibile di incrinare ulteriormente il primato della legge quale atto normativo generale e astratto collocato al vertice della gerarchia delle fonti. Come si è visto infatti, numerose disposizioni recate dal provvedimento in materia di differimento termini hanno natura derogatoria di leggi in vigore, talvolta con l'obiettivo di sospendere l'applicazione di intere normative. In tal modo la "volontà del legislatore" è divenuta nei fatti disponibile da parte del Governo. Tali comportamenti sembrano, anche in prospettiva, idonei ad incidere in maniera rilevante sull'ordinamento quando si consideri che, in mancanza di una categoria di leggi che si collochi nella gerarchia delle fonti tra la Costituzione e la legge ordinaria, norme in deroga e norme transitorie sono possibili anche rispetto alle leggi di principi e alle leggi generali che rappresentano una delle più rilevanti e moderne espressioni della funzione legislativa.

Soprattutto rispetto alle ultime reiterazioni del provvedimento, emerge altresì con evidenza la debolezza del controllo esercitato dal Parlamento, e

segnatamente dalla Camera, sull'attività normativa del Governo. Parallelamente alla crescita quantitativa e qualitativa del provvedimento, che avveniva tra l'altro ormai per esclusiva iniziativa del Governo, è infatti scemato il tempo dedicato dalla Camera all'esame dello stesso, come si evince dalla mancata espressione dei pareri in merito a numerose versioni del provvedimento e dall'esiguità, o addirittura dall'assenza, di qualsiasi attività referente. In tal senso l'espressione del parere sui presupposti costituzionali è risultata in concreto l'unica forma di controllo parlamentare sull'operato del Governo, anche se evidentemente inidonea ad approfondire i contenuti di merito del provvedimento. Per quanto riguarda la quasi scomparsa dell'attività in sede consultiva, questa sembra dovuta alle scarse aspettative nutrite in sede parlamentare in ordine alla conversione in legge del provvedimento. Non possono nemmeno tacersi le difficoltà sempre maggiori, visto l'incremento quantitativo e qualitativo del provvedimento, che presentava l'esame in sede referente (esame, ricordiamo, da concludersi in termini alquanto ristretti, trattandosi di un decreto-legge). I Governi in carica, non solo hanno quindi usufruito di una corsia preferenziale per l'adozione di norme aventi forza di legge, ma sono risultati nei fatti immuni, almeno nell'ultima fase, da puntuali verifiche del loro operato da parte del Parlamento.

La vicenda in esame appare quanto meno elusiva dei limiti posti dalla Costituzione alla decretazione d'urgenza, che sono apparsi completamente vanificati. A parte ogni valutazione sulla necessità e l'urgenza del provvedere (valutazione che appare in ogni caso più problematica con il susseguirsi delle reitere), sono la stessa efficacia limitata a sessanta giorni e la decadenza *ex tunc* degli effetti prodotti dai decreti-legge ad essere nei fatti contraddette. Le continue reiterazioni del provvedimento, spinte oltre ogni ragionevole limite e accompagnate dalla sanatoria degli effetti dei decreti-legge decaduti, consentono infatti di conferire alle norme una vigenza transitoria che va ben oltre i sessanta giorni costituzionali. In tal modo si creano tra l'altro situazioni consolidate e di fatto irreversibili – come riconosciuto tra l'altro dal Ministro per i rapporti con il Parlamento pro-tempore, Giuliano Ferrara – che rendono in concreto impossibile il venir meno degli effetti prodotti dai decreti-legge non convertiti. È del resto evidente come, nella disciplina costituzionale, validità limitata a sessanta giorni e perdita di efficacia *ex tunc* siano elementi strettamente connessi. Non a caso infatti, in epoca statutaria, al riconoscimento di una validità provvisoria pari a due anni, si accompagnava la previsione della perdita di efficacia *ex nunc* del decreto-legge nel caso di mancata conversione. Va inoltre evidenziato come, a partire dal decreto-legge 30 dicembre

1992, n. 512, l'articolo unico del disegno di legge di conversione mantenga ferma la validità degli atti e dei provvedimenti adottati e faccia salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base di alcuni articoli contenuti nei quattro decreti-legge relativi alla prima serie di provvedimenti in materia di differimento termini, nonché "quelli posti in essere fino alla data di entrata in vigore della presente legge". Con quest'ultima disposizione si è inteso evidentemente fare salvi i suddetti atti, provvedimenti ed effetti relativi al periodo intercorrente tra la decadenza dei quattro decreti-legge – la cui efficacia deve intendersi a partire da tale momento definitivamente venuta meno con effetti *ex tunc* – e l'approvazione del disegno di legge di conversione, prevedendo una sorta di ultrattività dei decreti-legge decaduti che, alla luce del dettato costituzionale, non può che suscitare notevoli perplessità.

Per quanto riguarda i limiti posti alla decretazione d'urgenza dall'articolo 15 della legge n. 400, va sottolineata la non corrispondenza al titolo del contenuto, nonché il carattere disomogeneo e tutt'altro che specifico del provvedimento. Infine, come evidenziato in altra parte di questo lavoro, il provvedimento, a partire dal decreto-legge n. 512 del 1992, contiene una proroga del termine per l'esercizio di due distinte deleghe legislative, contravvenendo in tal modo ad un'altra delle limitazioni poste dal suddetto articolo.

4. *Un caso di decreto-legge controverso: il decreto-legge sulla Rai* (Maria Teresa Losasso)

La tendenza della decretazione d'urgenza a realizzare una forte interazione tra Parlamento e Governo nella produzione legislativa, attraverso la prassi della reiterazione, ha trovato nella XII legislatura una significativa eccezione nella vicenda del decreto-legge sul risanamento e riordino della Rai, il cui iter ha aperto un aspro conflitto politico su cui si è sfaldata la maggioranza affermata con le ultime elezioni.

Il decreto-legge veniva ad incidere sul settore radiotelevisivo, sentito dall'opinione pubblica, dalla stampa e dallo stesso Parlamento come uno dei temi più critici in questa prima fase della legislatura in corso.

L'esame del "decreto salva-Rai", non è stato che il riflesso di una tormentata vicenda politica, in cui si sono confrontati contrapposti schieramenti, rimproverandosi alternativamente di utilizzare in modo improprio il decreto-legge e scambiandosi le parti nel passaggio da una versione all'altra del provvedimento.

Il decreto, adottato dal Governo Ciampi per la prima volta il 30 dicembre 1993 e reiterato dallo stesso Governo due volte, conteneva una serie di disposizioni finalizzate ad avviare il processo di risanamento della RAI, processo articolato intorno ad un piano di ristrutturazione aziendale, elaborato dal Consiglio di amministrazione della RAI. Nessuno dei tre decreti-legge adottati dal Governo Ciampi è stato convertito nel termine costituzionale: il dibattito sul primo di essi, svoltosi al Senato, si era incentrato sulla idoneità degli strumenti previsti dal provvedimento a realizzare il risanamento nonché sulla partecipazione del direttore della Cassa depositi e prestiti alle riunioni del Consiglio di amministrazione della RAI convocate per l'esame dell'andamento economico e finanziario della gestione. Le perplessità suscitate da tale norma riguardavano la sua compatibilità con la norma che attribuisce ai Presidenti delle Camere il potere di nominare i membri del Consiglio di amministrazione e con la giurisprudenza della Corte costituzionale, che in una sentenza del 1974 aveva affermato la necessità di evitare che gli organi direttivi della concessionaria del servizio pubblico fossero "costituiti in modo da rappresentare direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo". Tali argomentazioni vengono riprese fuori e all'interno delle Aule parlamentari, quando, all'inizio della XII legislatura, il Governo Berlusconi reitera il decreto-legge sulla RAI, introducendo talune modifiche che, nel rinnovato contesto, si caricano di significati politici: l'innovazione di maggior rilievo riguarda l'articolo 1, in cui si dispone che l'eventuale reiezione del piano triennale venga comunicata ai Presidenti delle Camere "per le determinazioni di loro competenza ivi compresa, ai sensi dell'articolo 2 comma 2 della legge 25/6/93 n. 206, la nomina di nuovi componenti del Consiglio di amministrazione".

La formulazione originaria di tale norma prevedeva l'automatica decadenza del consiglio, in caso di reiezione del piano triennale. In questa veste la norma fu oggetto di un drammatico confronto tra il Presidente del Consiglio e il Presidente della Repubblica, preoccupato di evitare la violazione di quel principio, espresso dalla Corte costituzionale, di autonomia del Consiglio di amministrazione della RAI dall'Esecutivo. Di tale vicenda è rimasta traccia negli atti parlamentari, in quanto il testo originariamente diffuso alla Camera (successivamente corretto) recava nella relazione introduttiva al decreto-legge ancora un riferimento alla decadenza automatica in caso di mancata approvazione del piano triennale. Inoltre il decreto-legge Berlusconi sopprimeva all'articolo 7 un inciso contenuto nei precedenti provvedimenti con cui si stabiliva che "restano a far parte del Consiglio di amministrazione di cui al

comma 1, non oltre il 31 dicembre 1995, i cinque membri attualmente in carica”.

Il dibattito parlamentare si incentra, quindi, sulla modifica introdotta all'articolo 1, interpretata dalle forze di opposizione al Governo Berlusconi, anche nella seconda versione attenuata, come volta ad attribuire al Governo il potere di indicare ai Presidenti delle Camere la via della sostituzione dei componenti del Consiglio di amministrazione, in caso di mancata approvazione del piano triennale. La norma è oggetto di diverse censure da parte delle opposizioni: l'estraneità al corpo normativo del decreto finalizzato ad introdurre misure di sostegno a favore della RAI, l'incidenza sul sistema radiotelevisivo e quindi la sua impropria collocazione in un provvedimento d'urgenza, il contrasto con la richiamata giurisprudenza costituzionale che ha affermato la necessità di evitare un legame di dipendenza del Consiglio di amministrazione della RAI dall'Esecutivo con l'attribuzione di un sostanziale potere di revoca al Governo. Il progressista Mauro Paissan, relatore sul provvedimento, propone quindi la soppressione della suddetta disposizione sostenendone altresì l'inutilità politica avendo essa “già prodotto gli effetti politici irreversibili che la maggioranza si attendeva: le dimissioni dei cosiddetti professori”. I gruppi di maggioranza (Alleanza nazionale, Forza Italia, CCD e Lega nord) votano compatti contro l'emendamento soppressivo, donde le dimissioni del relatore e l'assunzione dell'incarico di riferire all'Assemblea favorevolmente sul testo da parte del presidente della Commissione.

Tuttavia l'esame in Assemblea non va oltre la discussione generale.

Il provvedimento decade e il Governo lo reitera nell'identico testo con il decreto-legge n. 517 il cui esame inizia a settembre dopo la pausa estiva. A questo punto sopravviene un importante cambiamento politico: fin dalla prima seduta il gruppo della Lega nord fa presente che il suo assenso al decreto è condizionato all'accoglimento di alcune modifiche, tra cui in primo luogo quella inerente al potere di nomina del Consiglio di amministrazione che la Lega nord intende attribuire alla Commissione di vigilanza sulla RAI. Quindi, mentre nella precedente versione il dibattito si era focalizzato sostanzialmente sull'autonomia del Consiglio di amministrazione dal Governo, sul decreto-legge n. 517 i termini della discussione cambiano completamente: il decreto diviene l'occasione per discutere taluni aspetti del sistema radiotelevisivo. Ciò accade ad iniziativa di quelle stesse forze politiche (con l'aggiunta della Lega nord) di opposizione che sul provvedimento precedente avevano sostenuto la necessità di espungere da un atto legislativo d'urgenza una norma che necessaria e urgente non appariva e che, invece, andava ad intac-

care un punto fondamentale della normativa sulla RAI, che sarebbe stato necessario rivedere nel più ampio contesto di una riforma del sistema sull'emittenza radiotelevisiva. Fin dalla prima seduta della Commissione cultura, in un clima fortemente teso, infatti, i rappresentanti di tale schieramento divenuto con la Lega nord "maggioranza" sollevano l'opportunità di discutere, in occasione dell'esame del decreto, taluni aspetti della riforma radiotelevisiva: il problema dell'autonomia non tanto del Consiglio di amministrazione ma della RAI, la definizione di servizio pubblico e di servizio privato, e soprattutto la riattribuzione al Parlamento del potere di controllo sul servizio pubblico attraverso una revisione dei criteri di nomina del Consiglio di amministrazione della RAI. I Presidenti delle Camere non vengono quindi più considerati come rappresentanti del Parlamento, per cui si propone di attribuire il potere di nomina dei membri del Consiglio di amministrazione o alle due Camere o alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, secondo soluzioni variamente atteggiate.

A fronte dell'orientamento assunto dai gruppi d'opposizione e dalla Lega nord, le altre forze politiche adottano le argomentazioni tradizionalmente sostenute dalla minoranza, rilevando la necessità di evitare la trasformazione del decreto-legge da provvedimento d'urgenza ad intervento di riforma dell'intero sistema. Il presidente della Commissione dichiara quindi inammissibili, perché non strettamente inerenti alla materia e alle finalità del decreto in oggetto, una serie di emendamenti e articoli aggiuntivi inerenti alla modifica dei criteri di nomina del Consiglio di amministrazione, alla sua composizione e a vari aspetti quali l'affollamento pubblicitario e gli assetti proprietari delle reti televisive e della stampa periodica, sostenendo che il decreto è esclusivamente finalizzato al risanamento economico della RAI e le modifiche da esso introdotte alla legge n. 206 del 1993 – che ridefiniva i criteri di nomina e i poteri dei membri del Cda – risultano chiaramente connesse al perseguimento delle finalità di risanamento, tant'è che all'articolo 1 l'ipotesi di nomina dei nuovi componenti del Consiglio è strettamente consequenziale alla mancata approvazione del piano triennale.

Tale dichiarazione di inammissibilità viene contestata, per cui sul punto si pronuncia il Presidente della Camera che afferma invece l'ammissibilità degli emendamenti in questione. Infatti, nella lettera inviata al presidente della Commissione, il Presidente della Camera, dopo avere premesso che la questione si presenta controversa, afferma che dal testo del decreto appare chiara la volontà del Governo di non innovare il precedente assetto sul criterio di nomina del Consiglio di amministrazione e sulla relativa composizione, "ma

anzi di confermarlo all'atto di prevedere una serie di interventi per il risanamento dell'azienda. Sotto questo profilo, potrebbe ritenersi che la presentazione di emendamenti riferiti a questa parte del provvedimento sia da considerarsi preclusa, in quanto riguardante una materia su cui con il d.l. non si è inteso nella sostanza intervenire, lasciando pressoché inalterata la disciplina vigente. Con tale conclusione contrasta tuttavia il dato formale consistente nel fatto che l'articolo 7 (sostitutivo dei commi 1 e 2 dell'articolo 2 della legge 206/93 che disciplinano il potere di nomina dei membri del C.d.a. e la relativa composizione), riproducendo il contenuto della precedente disposizione, ed anzi espressamente sostituendola, ha rinnovato la fonte della disciplina, sì che sarebbe assai difficile negare che le disposizioni in esame facciano parte a tutti gli effetti della materia oggetto del provvedimento". Il Presidente della Camera sembra dunque ritenere che il profilo formale sia elemento sufficiente per propendere per la tesi dell'ammissibilità, dal che potrebbe dedursi che se il decreto-legge avesse modificato l'articolo 2 della legge n. 206/93 non riscrivendo interamente i primi due commi, ma sostituendo solo talune espressioni normative, la valutazione di ammissibilità sarebbe stata diversa.

Appare evidente, tuttavia, che sulla decisione del Presidente della Camera abbia pesato una motivazione di ordine sostanziale: la valenza che il decreto-legge aveva in concreto assunto, attraverso la modifica introdotta all'articolo 1, in ordine alla disciplina relativa alla nomina dei membri del Consiglio di amministrazione.

La Commissione non giunge ad affrontare il problema del criterio di nomina del Consiglio di amministrazione considerato il nodo cruciale del decreto: i lavori si paralizzano per l'ostruzionismo posto in essere dai gruppi di Alleanza nazionale, Forza Italia e CCD. Alla vigilia dell'inserimento del provvedimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea, nonostante fosse stato votato solo un subemendamento riferito ad un emendamento all'articolo 1, il presidente, avvalendosi dei suoi poteri di impulso e direzione del dibattito, al fine di rispettare i tempi prefissati, decide di porre in votazione il mandato al relatore a riferire all'Assemblea. La Commissione respinge il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea, intendendosi così approvata la relazione contraria. L'esame in Assemblea assume quindi toni particolarmente accesi, a tratti violenti, ma comunque anche questa volta non va oltre la discussione di carattere generale, dopo di che anche il d.l. n. 517 decade. Il Governo lo reitera, ma questa volta affianca al decreto-legge un disegno di legge volto a prevedere una delega al Governo perché emani "un decreto legislativo che riordini il procedimento di nomina del Consiglio di amministrazione della RAI

prevedendone la nomina da parte della Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi".

Il decreto-legge sul risanamento e sul riordino della RAI, è stato reiterato successivamente e, da ultimo, alla fine di febbraio ma non è più stato esaminato dal Parlamento, mentre il disegno di legge sulla nomina dei membri del Consiglio di amministrazione della RAI è stato recentemente approvato dal Senato. Quindi, mentre il decreto "salva-RAI" continua a viaggiare di reiterazione in reiterazione senza essere convertito, la discussione svoltasi nel corso dell'esame di tale provvedimento su taluni aspetti della riforma del sistema radiotelevisivo, si è spostata in altre sedi.

5. *Rassegna della legislazione settoriale*

(Elisabetta Burchi)

1. Oltre ai grandi filoni di intervento legislativo analizzati nelle specifiche note – riforme istituzionali ed elettorali, riforma della pubblica amministrazione, processo di privatizzazione, legislazione economico-finanziaria –, la legislazione italiana si caratterizza per tutta una serie di interventi di portata settoriale e di valore differenziato. L'analisi che segue tende ad individuare alcune caratteristiche di questa parte di legislazione, evidenziandone in particolare le tipologie normative e strumentali e le modalità procedurali di esame parlamentare, a tal fine soffermandosi sulla produzione legislativa dell'ultimo triennio (vale a dire della XI legislatura e del periodo finora trascorso della XII legislatura). I dati risultanti dall'analisi sono sintetizzati nelle tabelle riportate in allegato.

2. Ad una lettura attenta della legislazione analizzata si evidenzia la sostanziale articolazione della stessa in due grandi gruppi. Il primo gruppo è composto dagli atti legislativi che operano interventi di modifica strutturale della legislazione settoriale preesistente ovvero che operano interventi modificatori di portata più circoscritta ma finalizzati ad obiettivi di elevato rilievo politico-sociale (tale primo gruppo sarà di seguito individuato come legislazione di "riforma settoriale"). Il secondo gruppo è costituito invece da leggi che operano modifiche di portata circoscritta alla legislazione preesistente o che originano da eventi eccezionali o da esigenze contingenti o che, ancora, operano interventi tecnici in settori di limitata importanza (gruppo individuato come legislazione di "manutenzione legislativa"). La tabella 1 riporta, per grandi aggregati di settori di interventi corrispondenti sostanzialmente alla

ripartizione di competenze delle commissioni permanenti della Camera dei deputati, il numero degli atti legislativi del periodo considerato relativi a ciascuno dei due gruppi individuati. Dai dati si evidenzia una netta prevalenza degli interventi normativi di "manutenzione" (205) rispetto agli interventi di "riforma settoriale" (64). Ciò può trovare spiegazione in una serie di motivazioni, che vanno dall'elevato grado di maturità del nostro sistema normativo, che rende necessaria, più che la regolamentazione integrale *ex novo* di interi settori, la "manutenzione" della già esistente normativa; alla brevità dell'arco temporale preso in considerazione per la conclusione del processo formativo di leggi di rilevante impatto normativo; al fatto che alcuni interventi di riforma di ampio respiro dei settori a più alto grado di "arretratezza normativa" (previdenza, sanità) sono stati operati in connessione a manovre complesse di natura finanziaria e quindi non sono stati presi in considerazione in questa analisi.

3. La tabella 2 mette in evidenza, sempre con riferimento ai grandi aggregati di settori di intervento, il numero complessivo dei decreti-legge e delle leggi ordinarie appartenenti ai due gruppi individuati. Nel complesso degli interventi legislativi analizzati si registra il ricorso sia allo strumento normativo ordinario sia al decreto-legge – rispettivamente 159 e 110 –, con un rapporto che sostanzialmente riprende quello che si riscontra tra i due strumenti nel complesso della legislazione del periodo considerato. In questa sede, utilizzando la distinzione prima evidenziata tra tipologie normative, è tuttavia possibile tentare un approfondimento del rapporto esistente tra strumento utilizzato e tipo di intervento operato. Come evidenziato nella tabella 3, infatti, nell'ambito della legislazione di manutenzione vi è una prevalenza del ricorso al decreto-legge (129 decreti-legge rispetto a 76 leggi ordinarie), mentre nel gruppo delle leggi di riforma settoriale il ricorso allo strumento legislativo ordinario è lievemente superiore al ricorso alla decretazione di urgenza (34 leggi rispetto a 30 decreti-legge). Questi dati, d'altro lato, dimostrano che, pur non essendo escluso l'utilizzo del decreto-legge per operazioni di riforma settoriale, le funzioni predominanti della decretazione di urgenza risultano comunque quelle rientranti nelle tipologie normative che abbiamo raggruppato nella categoria della legislazione di manutenzione. Ciò sollecita alcune riflessioni.

Innanzitutto, il ricorso prevalente al decreto-legge per l'attività di manutenzione legislativa può spiegarsi con la necessità di utilizzare per tale tipo di intervento uno strumento di immediata efficacia. Inoltre il Governo, in quanto soggetto responsabile dell'applicazione delle leggi, è certo il soggetto più

idoneo ad individuare i bisogni di manutenzione della legislazione stessa o la necessità, comunque, di tempestivi interventi normativi. Da questo duplice ordine di fattori discende una sorta di accondiscendenza attiva del Parlamento nei confronti dell'uso ripetuto del decreto-legge per questa finalità. Una conferma di ciò si rinviene nelle sollecitazioni che in diverse forme e in diverse sedi il Parlamento rivolge al Governo per l'adozione di decreti-legge su specifici problemi (un caso frequente è la presentazione e la successiva approvazione di risoluzioni che nella sostanza impegnano il Governo ad emanare decreti-legge in specifiche materie o a reiterarne con determinate modifiche), ovvero l'impegno profuso in sede di conversione per introdurre modifiche che, rallentando a loro volta l'iter di conversione, rendono necessaria la reitera del provvedimento nella quale si auspica che il Governo introduca le modifiche stesse; ovvero, ancora, il tentativo di utilizzare impropriamente lo strumento della legge di conversione per introdurre con celerità nell'ordinamento disposizioni nelle più varie materie. Si realizza in tal modo una sorta di "cogestione" dello strumento del decreto-legge che indubbiamente si colloca a margine della previsione costituzionale del decreto-legge come provvedimento adottato dal Governo sotto la propria responsabilità, con ciò che ne consegue sul piano delle procedure volte a garantire il pronto ristabilimento del corretto equilibrio dei ruoli dei diversi protagonisti della funzione legislativa.

4. La tabella 4 riporta dati relativi al tipo di iniziativa legislativa che è alla base delle leggi ordinarie suddivise nei consueti aggregati. La tabella 5, invece, evidenzia gli atti legislativi di riforma settoriale per singoli settori di intervento, individuando per ciascuno di essi il numero complessivo dei decreti-legge, delle leggi di iniziativa parlamentare, governativa e mista. Le tabelle da 6.1 a 6.13, infine, danno articolatamente conto degli atti legislativi di riforma per settori di intervento, indicandone la tipologia strumentale e l'iniziativa da cui originano.

Dai dati contenuti in tali tabelle si evidenzia una certa prevalenza della iniziativa parlamentare nell'uso dello strumento legislativo ordinario nel settore delle leggi di riforma settoriale. Quanto alla iniziativa governativa nel medesimo settore, c'è invece da osservare come essa si concentri nei settori delle garanzie e sanzioni, nel settore finanziario e in quello della informazione, trascurando invece totalmente il settore della gestione dell'ambiente e territorio. Queste riflessioni sulla iniziativa legislativa del Governo vanno comunque completate ricordando che nell'arco di tempo considerato le iniziative governative di riforma settoriale con strumento di legge ordinaria si sono espresse

in prevalenza nelle leggi collegate alle varie manovre finanziarie, che non sono state considerate in questa analisi dato il suo specifico taglio evidenziato all'inizio.

Nel campo della legislazione settoriale inoltre, a differenza di quanto avviene nella legislazione di indirizzo politico, si evidenzia una tendenza del Parlamento a riempire con propri atti ogni spazio normativo. Si registra infatti una presenza minima di norme di delega legislativa e di norme di delegificazione, così come, alla più volte invocata adozione di testi unici in materie che spesso sono regolamentate da veri e propri grovigli normativi, fa raramente seguito un atto di delega al Governo per la redazione degli stessi. Questa sorta di tendenza all'invasione di tutti i possibili spazi normativi, che cela una certa "diffidenza" ad attribuire all'Esecutivo potere normativo per interventi settoriali, trova certo una delle possibili spiegazioni nella limitata valenza sociale di questo tipo di interventi normativi, che agiscono "a regime" su interessi concreti di specifici gruppi dei cui interessi i parlamentari sono inevitabilmente portatori. Ne discende che da una parte il Parlamento mal sopporta che la disciplina di una materia possa essere demandata, sia pur sulla base di principi e criteri direttivi o di norme regolatrici, alla potestà normativa del Governo e che dall'altra si manifesta la già rilevata tendenza del Parlamento ad orientare il Governo sul modo in cui esercitare il suo potere di decretazione.

5. Utilizzando la distinzione elaborata nei punti precedenti tra tipologia di intervento e strumento legislativo si possono sviluppare alcune considerazioni relative alla procedura di esame parlamentare degli atti legislativi.

Il ricorso alla decretazione di urgenza impone, a norma del Regolamento della Camera, la procedura di esame ordinaria (esame referente in commissione ed esame e approvazione in Assemblea), il progetto di legge ordinario, invece, ad eccezione di quello contenente disposizioni di delega legislativa al Governo, può essere esaminato secondo diverse procedure, a seconda del suo grado di rilevanza.

Alla luce di tutto ciò, l'elemento che emerge sotto il profilo della procedura di esame è il predominante ricorso, per i progetti di legge ordinaria, alla sede deliberante, nonostante la crisi che questo istituto sta attraversando. Nel periodo considerato, infatti, su 110 leggi ordinarie, 100 sono state esaminate in sede deliberante, 8 secondo la procedura ordinaria (6 delle quali in quanto contenenti deleghe legislative al Governo) e 2 secondo la procedura redigente. È evidente che l'elevatissimo ricorso alla sede deliberante non si spiega soltanto con la "non speciale rilevanza di ordine generale" di questi prov-

vedimenti (condizione che il Regolamento della Camera, in attuazione dell'articolo 77 della Costituzione, prevede per l'eventuale attivazione della sede redigente); la sede deliberante è infatti, in molti casi, l'unica procedura che garantisce una deliberazione della Camera, data la situazione di ingorgo in cui versa l'ordine del giorno dell'Assemblea a causa dell'accumularsi di provvedimenti che devono obbligatoriamente essere approvati dall'Assemblea stessa (in particolare disegni di legge di conversione di decreti-legge). Nell'arco di tempo considerato, per ovviare a tale situazione in casi di maggior rilievo è stata attivata la procedura intermedia della sede redigente (2 casi nella XI legislatura), che ha consentito di mantenere in Assemblea la fase politicamente di rilievo della valutazione complessiva degli articoli e dell'intero provvedimento (in un caso anche della discussione generale) decentrando la fase della redazione degli articoli, cioè della mediazione tecnico-politica, in Commissione.

È soltanto da accennare in questa sede al fatto che i sopra ricordati problemi di congestione degli ordini del giorno delle Camere derivano a monte dall'eccessivo numero, in generale, di atti legislativi che il Parlamento produce, che rimane ancora elevatissimo rispetto ad altri ordinamenti normativi. Tale caratteristica del nostro sistema normativo tende poi ad autoalimentarsi, a causa del suo forte grado di rigidità che rende necessario lo strumento legislativo per apportare qualunque tipo di modifica.

Soffermandosi ora sulle modalità di svolgimento dell'esame presso le commissioni permanenti delle leggi analizzate, l'elemento che va segnalato come più significativo è quello relativo all'attivazione della particolare procedura che il Regolamento prevede che le commissioni possano utilizzare per la formulazione delle proposte relative all'articolato, cioè quella della costituzione di un comitato ristretto. Il ricorso a tale particolare modo di organizzazione per la fase del confronto nel merito tecnico e politico delle norme è abbastanza elevato (30.90 per cento) per i progetti di legge ordinaria, rispetto ad un 10.06 per cento per i disegni di conversione di decreti-legge. Va precisato che il dato relativo ai decreti-legge è stato elaborato con riferimento ai soli decreti convertiti che, come già rilevato, nella maggior parte dei casi si situano al termine di una lunga catena di reitere che hanno consentito l'avvicinamento graduale del testo del decreto agli orientamenti delle commissioni; ciò in alcuni casi può quindi aver reso superflua, nel caso della reitera poi convertita, la costituzione del comitato ristretto, trattandosi di un testo ormai giunto a maturazione. Il ricorso ai comitati ristretti è in ogni caso nettamente inferiore per i decreti-legge che per le leggi ordinarie; tra le possibili ragio-

ni, quella del minor tempo a disposizione per il relativo esame, che spinge spesso ad affrontare direttamente nella sede di commissione il confronto sugli emendamenti, nonché il fatto che nel caso di disegni di legge di conversione il testo base è già individuato (anche nei rari casi in cui al disegno di legge governativo sono abbinate proposte di legge parlamentari), non ponendosi quindi un problema di scelta o di formazione di un testo di riferimento per la successiva fase emendativa. Al contrario, nel caso di progetti di legge ordinari si hanno spesso iniziative concorrenti sulla stessa materia che rendono necessario l'abbinamento delle stesse nel medesimo procedimento, e che conducono alla scelta del comitato ristretto come sede in cui pervenire ad un confronto più ravvicinato tra le posizioni politiche espresse nei singoli testi e, quindi, alla loro mediazione in un testo base.

Il comitato ristretto è anche sede per svolgere audizioni informali, piuttosto frequenti su tematiche che, come quelle in esame, coinvolgono al massimo grado molteplici istanze sociali.

Il comitato ristretto diventa, in conclusione, il luogo di una lunga gestazione del provvedimento, mentre all'esterno si intrecciano dibattiti che contribuiscono a far maturare un più alto grado di consapevolezza e, alla fine, di consenso su tali questioni.

Nel caso di disegni di legge di conversione, gli aggregati di settori di interventi in cui si registra il maggior ricorso ai comitati ristretti sono quelli di carattere economico-finanziario, quelli del lavoro e della produzione; per le leggi ordinarie il più frequente ricorso si rinviene invece, nell'ordine, nelle aree della produzione, delle finanze e fisco, dei trasporti, degli affari sociali, dell'agricoltura, della gestione dell'ambiente del lavoro, degli affari internazionali, della giustizia, della cultura e informazione.

TAB. 1

AGGREGATI DI SETTORE	LEGISLAZIONE DI RIFORMA SETTORIALE	LEGISLAZIONE DI MANUTENZIONE	TOTALE ATTI LEGISLATIVI
Ordine pubblico, affari interni	1	18	19
Giustizia, diritti civili	17	26	43
Affari internazionali	1	16	17
Difesa	—	12	12
Tesoro	6	7	13
Finanza e fisco	8	23	31
Cultura e informazione	6	16	22
Ambiente e opere pubbliche	8	19	27
Trasporti	3	12	15
Produzione	4	10	14
Lavoro	4	26	30
Affari sociali	4	10	14
Agricoltura	2	10	12
Totali	64	205	269

TAB. 2

AGGREGATI DI SETTORE	STRUMENTO		TOTALE
	Decreto-legge	Legge	
Ordine pubblico, affari interni	15	4	19
Giustizia, diritti civili	17	26	43
Affari internazionali	12	5	17
Difesa	9	3	12
Tesoro	7	6	13
Finanza e fisco	21	10	31
Cultura e informazione	9	13	22
Ambiente e opere pubbliche	16	11	27
Trasporti	11	4	15
Produzione	10	4	14
Lavoro	21	9	30
Affari sociali	6	8	14
Agricoltura	5	7	12
Totali	159	110	269

TAB. 3

TIPO DI LEGISLAZIONE	Decreto-legge	Legge	TOTALE
Legislazione di riforma strutturale	30	34	64
Legislazione di manutenzione	129	76	205
Totali	159	110	269

TAB. 4

AGGREGATI DI SETTORE	TIPO DI INIZIATIVA LEGGI ORDINARIE			
	<i>Parlamento</i>	<i>Governo</i>	<i>Mista</i>	<i>TOTALE</i>
Ordine pubblico, affari interni	—	4	—	4
Giustizia, diritti civili	17	7	2	26
Affari internazionali	2	2	1	5
Difesa	2	1	—	3
Tesoro	—	6	—	6
Finanza e fisco	5	5	—	10
Cultura e informazione	10	2	1	13
Ambiente e opere pubbliche	7	3	1	11
Trasporti	3	1	—	4
Produzione	4	—	—	4
Lavoro	7	2	—	9
Affari sociali	7	—	1	8
Agricoltura	5	1	1	7
Totali	69	34	7	110

TAB. 5

ATTI LEGISLATIVI DI RIFORMA SETTORIALE					
SETTORI DI INTERVENTO	Decreto-legge	Leggi d'iniziativa parlamentare	Leggi d'iniziativa governativa	Leggi d'iniziativa mista	TOTALE
Ordine pubblico, criminalità organizzata	4	2	2	1	9
Diritti civili	3	1	—	—	4
Garanzie sistema sanzionatorio	—	4	2	—	6
Interventi complessi con obiettivi di rilievo	9	—	—	1	10
Tesoro e fisco	2	—	3	—	5
Disciplina attività finanziaria	—	2	2	—	4
Regolamentazione attività economico-produttive	3	—	1	2	6
Gestione ambiente e territorio - Infrastrutturazione	3	3	—	1	7
Salute	1	2	1	—	4
Informazione	3	1	—	—	4
Cultura	2	—	—	—	2
Politica abitativa	—	—	—	1	1
Trattamento di lavoro	—	1	1	—	2
Totali	30	16	12	6	64

TAB. 6

ATTI LEGISLATIVI DI RIFORMA SETTORIALE

6.1 ORDINE PUBBLICO, CRIMINALITÀ ORGANIZZATA (9)

CONTENUTO	STRUMENTO	INIZIATIVA
Infiltrazioni mafiose in enti locali	Decreto-legge	Governo
Criminalità mafiosa	Decreto-legge	Governo
Certificazione antimafia	Legge con delega	Parlamento
Trasparenza nelle società e nelle cessioni	Legge	Governo
Misure contro la criminalità informatica	Legge	Mista
Misure su soggiorno obbligato	Legge	Parlamento
Contrabbando tabacchi	Legge	Governo
Proroga art. 41 bis	Decreto-legge	Governo
Violenza stadi	Decreto-legge	Governo

6.2 DIRITTI CIVILI (4)

CONTENUTO	STRUMENTO	INIZIATIVA
Stranieri	Decreto legge	Governo
Diritto d'autore	Legge	Parlamento
Discriminazione razziale	Decreto legge	Governo
Tossicodipendenza	Decreto legge	Governo

6.3 GARANZIE-SISTEMA SANZIONATORIO (6)

CONTENUTO	STRUMENTO	INIZIATIVA
Giudice di pace	Legge con delega	Parlamento
Arbitrato	Legge	Parlamento
Ruoli magistratura	Legge	Parlamento
Depenalizzazione reati	Legge con delega	Governo
Depenalizzazione reati	Legge con delega	Governo
Abolizione pena morte C.p.m.	Legge	Parlamento

6.4 INTERVENTI COMPLESSI PER RILEVANTI OBIETTIVI POLITICO-SOCIALI (10)

CONTENUTO	STRUMENTO	INIZIATIVA
Mezzogiorno	Decreto-legge	Governo
Montagna	Legge	Mista
Cooperazione allo sviluppo	Decreto-legge	Governo
Rilancio investimenti	Decreto-legge	Governo
Interventi sostegno economia	Decreto-legge	Governo
Misure per occupazione	Decreto-legge	Governo
Semplificazione disp. tributarie	Decreto-legge	Governo
Ripresa economica e occupazione	Decreto-legge	Governo
Interventi sostegno economia	Decreto-legge	Governo
Interventi sostegno occupazione	Decreto-legge	Governo

6.5 TESORO E FISCO (5)

CONTENUTO	STRUMENTO	INIZIATIVA
Disciplina conto c/o Banca It.	Legge	Governo
Fondo ammortamento titoli di Stato	Legge	Governo
Soppressioni gestioni fuori bilancio	Legge	Governo
IVA comunitaria e altro	Decreto-legge	Governo
Indebitamento S.p.A. Stato	Decreto-legge	Governo

6.6 DISCIPLINA ATTIVITÀ FINANZIARIE (4)

CONTENUTO	STRUMENTO	INIZIATIVA
Fondi chiusi mobiliari	Legge	Parlamento
Fondi chiusi immobiliari	Legge	Parlamento
Controlli finanziari	Legge	Governo
Ristrutturazione patrim. banche	Legge	Governo

6.7 REGOLAMENTAZIONE ATTIVITÀ ECONOMICO-PRODUTTIVE (6)

CONTENUTO	STRUMENTO	INIZIATIVA
Camere di Commercio	Legge	Mista
Settore lattiero-caseario	Legge	Governmento
Settore portuale	Legge	Mista
Nautica da diporto	Decreto legge	Governmento
Liquidazione Ente cellulosa	Decreto legge	Governmento
Interventi agricoltura	Decreto legge	Governmento

6.7 REGOLAMENTAZIONE ATTIVITÀ ECONOMICO-PRODUTTIVE (6)

CONTENUTO	STRUMENTO	INIZIATIVA
Risorse idriche	Legge	Parlamento
Tutela ozonosfera	Legge	Parlamento
Alvei fluviali	Legge	Parlamento
Controlli ambientali	Decreto legge	Governmento
Concessioni demaniali	Decreto legge	Governmento
Esecuzione lavori pubblici	Legge	Mista
Dighe	Decreto legge	Governmento

6.9 SALUTE (4)

CONTENUTO	STRUMENTO	INIZIATIVA
Certificazione morte	Legge	Parlamento
Trapianti	Legge	Governmento
Fibrosi cistica	Legge	Parlamento
Riorganizzazione USL	Decreto legge	Governmento

6.10 INFORMAZIONE (4)

CONTENUTO	STRUMENTO	INIZIATIVA
Consiglio di Amm. RAI	Legge	Parlamento
Concessioni radiotelevisive	Decreto legge	Governmento
Concessioni radiotelevisive	Decreto legge	Governmento
Pubblicità radiotelevisiva	Decreto legge	Governmento

6.11 CULTURA (2)

CONTENUTO	STRUMENTO	INIZIATIVA
Cinema	Decreto-legge	Governo
Musei	Decreto-legge	Governo

6.12 POLITICA ABITATIVA (1)

CONTENUTO	STRUMENTO	INIZIATIVA
Vendita case pubbliche	Legge	Mista

6.13 TRATTAMENTO DI LAVORO (2)

CONTENUTO	STRUMENTO	INIZIATIVA
Indennità di buonuscita	Legge	Governo
Comandi e/o Gruppi parlament.	Legge	Parlamento

6. *Problemi di traffico legislativo*

(Paola Siviero)

In un'analisi dello stato della legislazione italiana e dei suoi problemi è interessante considerare anche il fenomeno delle interferenze, delle sovrapposizioni e del coordinamento tra atti e procedimenti diversi. Ci si riferisce, in particolare, al succedersi di norme dello stesso valore formale prodotte da fonti diverse e vertenti sul medesimo oggetto o su oggetti strettamente collegati, con i conseguenti problemi di individuazione della disciplina vigente e, quindi, di certezze del diritto.

Questo fenomeno di "traffico" legislativo, con riferimento alle fonti legislative statali classiche, si presenta in linea di massima soprattutto per alcune caratteristiche del sistema normativo del nostro paese.

In primo luogo, l'enorme estensione dell'area occupata dalla legge rispetto alle altre fonti di produzione normativa, che determina la necessità del ricorso a fonti legislative per interventi innovativi che incidono sulla stessa area.

In secondo luogo, il fatto che norme aventi valore e forza di legge possono essere prodotte non solo dalle leggi in senso proprio, attraverso il procedimento legislativo ordinario, ma anche dai decreti-legge e dai decreti legislativi, che sono il risultato di procedimenti strutturalmente del tutto diversi.

Infine, salvo casi peculiari (come, ad esempio le leggi di bilancio e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali), la mancanza nel nostro sistema costituzionale di un criterio distintivo, per quanto riguarda il possibile contenuto, tra i tre atti indicati, per cui i rapporti tra le relative norme sono retti dai principi generali della successione delle norme nel tempo, di specialità, eccetera.

Da questo punto di vista, le più recenti esperienze di legislazione per principi non offrono rimedi a tale tipo di problemi, al di là del pur essenziale decongestionamento dell'area della legge. Anzi, per quanto riguarda la legislazione delegata, la sua espansione e la contemporanea esplosione dei decreti-legge hanno forse provocato un acuirsi della frequenza delle interferenze e sovrapposizioni. Per quanto riguarda invece la delegificazione, nella forma dell'avvenuta autorizzazione per legge all'esercizio della potestà regolamentare del Governo, previa fissazione delle norme generali regolatrici della materia (ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988), va osservato che essa non vale ad impedire futuri ed ulteriori interventi del legi-

slatore ordinario o della decretazione d'urgenza sulla stessa materia, in mancanza, appunto, di norme limitative di rango superiore.

In sostanza, nel nostro sistema, la prevenzione e la soluzione di questi problemi di traffico possono essere garantite solo con l'autolimitazione e l'autoregolamentazione del legislatore, Parlamento o Governo.

Concretamente, la maggior parte dei fenomeni di interferenza e sovrapposizione trova generalmente la sua spiegazione nell'esigenza di continui adattamenti e correzioni delle norme. Ciò avviene a volte per difficoltà e problemi tecnici insorti nella loro pratica attuazione, a volte per ragioni politiche indotte spesso dalla reazione di specifici interessi, altre volte perché ci si propone di raggiungere un obiettivo legislativo attraverso una pluralità di atti coordinati, ciascuno diretto ad assicurare determinati effetti.

La scelta dello strumento per apportare tali adattamenti e correzioni viene poi influenzata, in modo rilevante, da valutazioni di convenienza circa il modo più rapido per conseguire l'entrata in vigore delle norme. Non è casuale la presenza, in pressoché tutti i casi, di un decreto-legge, che si configura come lo strumento più rapido, agevole da usare per legiferare e anche il più flessibile, grazie al gioco delle reiterazioni che consentono adattamenti successivi, nonché accorpamenti, scomposizioni, transiti di norme da un testo all'altro.

In questa nota si intende richiamare l'attenzione solo su alcuni esempi di problemi di "traffico" legislativo, intesi appunto come interferenze e sovrapposizioni tra procedimenti in corso. Va segnalato che i casi esposti, se pure non costituiscono novità per l'ordinamento italiano, sono tratti dalla realtà più recente, nella quale si è osservata una crescente frequenza del fenomeno.

Una prima serie di casi sono accomunati dalla caratteristica che, pur in pendenza di una delega al Governo per la disciplina di una determinata materia, la materia stessa diventa oggetto di norme di legge o di decreto-legge, generalmente per aspetti di rilievo minore.

Ciò è avvenuto in materia di assunzioni a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni, materia che è stata oggetto di due norme "quasi" identiche, apparse a distanza di pochi giorni sulla Gazzetta Ufficiale, una nell'ambito della legge collegata alla manovra finanziaria per il 1994 (legge 24 dicembre 1993, n. 537 - GU del 28 dicembre 1993) e l'altra nell'ambito del decreto legislativo "correttivo" del decreto legislativo sulla riforma del pubblico impiego, emanato in base alla stessa legge delega (decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, che sostituisce l'articolo 36 del decreto legislativo n. 29 del 1993 - GU del 29 dicembre 1993).

Analogo è poi il caso del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, emanato in base ad una legge che delegava il Governo a riordinare la disciplina della circolazione stradale, riunendola appunto in un "codice della strada", e ad apportarvi eventuali correzioni ed integrazioni entro tre anni dalla sua entrata in vigore. Tuttavia, il codice della strada è stato oggetto, negli anni successivi, di modifiche ed integrazioni non solo ad opera di due decreti legislativi "correttivi" (n. 214 del 1993 e n. 360 del 1993), ma anche, da ultimo, della legge n. 537 del 1993, della legge n. 11 del 1994 (che contiene una norma identica ad altra contenuta nel secondo decreto "correttivo", approvata dalla Camera prima di quest'ultimo e dal Senato dopo), del decreto-legge n. 660, che tra l'altro ha apportato modifiche non solo allo stesso codice, ma anche al suo regolamento di attuazione. Tale decreto ha fatto seguito, per la parte relativa ai limiti alla guida dei neo-patentati oggetto anche della direttiva 91/493/CEE, ad una nutrita serie di atti diversi (osservazioni della CE, secondo decreto legislativo correttivo, disegno di legge comunitaria, decreti-legge non convertiti, decreto ministeriale di recepimento della direttiva emanato alla specifica potestà conferita dall'articolo 229 del codice della strada). Nell'ottobre 1994 la commissione competente della Camera ha poi approvato una risoluzione per invitare il Governo a predisporre un nuovo decreto legislativo correttivo, "anche per accertare in via definitiva quali disposizioni della normativa nazionale in materia di circolazione stradale fossero ancora applicabili a seguito del recepimento della citata direttiva, con particolare riferimento alle norme relative ai limiti per i neo patentati". Chiude la catena il decreto-legge n. 24 del 1995, che ha fatto seguito ad altri decreti non convertiti, per differire l'applicazione dell'articolo 10 del codice della strada, dettando una normativa transitoria.

Un'altra serie di casi comprende diversi esempi di norme che transitano, nel corso del procedimento, da un testo all'altro, da un decreto-legge all'altro, da un decreto-legge ad una legge.

È il caso degli articoli da 1 a 9 e da 20 a 22 del decreto-legge 16 novembre 1994, n. 630 (accertamento e contenzioso tributario, disposizioni per il personale imbarcato e per il settore agricolo, tasse sugli aeromobili e agevolazioni IVA). Tali articoli, mentre il decreto-legge pendeva all'esame della Camera, sono stati introdotti al Senato, con emendamenti del Governo e del relatore, nel testo del decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564, poi convertito nella legge 30 novembre 1994, n. 656. Tale provvedimento contiene altresì una norma che stabilisce l'inizio della decorrenza dell'efficacia delle disposi-

zioni sopra indicate e la contemporanea cessazione dell'efficacia delle corrispondenti norme contenute nell'altro decreto-legge.

Un caso analogo è quello del decreto-legge sul blocco dei pensionamenti anticipati rispetto all'età per il pensionamento di vecchiaia (d.l. n. 553 del 1994, reiterato nel d.l. n. 654 del 1994), destinato a produrre effetti di risparmio computati nel disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1995, che a sua volta proponeva misure di penalizzazione per i pensionamenti anticipati. Dopo l'approvazione di questo disegno di legge alla Camera, senza modifiche per la parte che qui interessa, il succedersi degli eventi politici ha portato ad un accordo per un rinvio di quell'intervento di riforma, con la contemporanea proroga del blocco fino a metà 1995. A questo punto, il secondo decreto-legge pendeva all'esame della Camera e conteneva un certo numero di deroghe al blocco, mentre il disegno di legge collegato era stato approvato dalla competente commissione del Senato con le modifiche conseguenti all'accordo, che prevedevano appunto la proroga del blocco dei pensionamenti anticipati, ma con un numero di deroghe più ristretto. Per evitare i problemi che sarebbero derivati dal contrasto tra le due normative e dal fatto che i due procedimenti legislativi pendevano ognuno presso un ramo del Parlamento e rimanevano distinti anche per quanto riguarda i tempi (il decreto-legge scadeva a fine gennaio, mentre il disegno di legge collegato era destinato ad entrare in vigore all'inizio dell'anno), le competenti commissioni delle due Camere hanno promosso un'intesa per trasferire nel disegno di legge collegato l'intero contenuto del decreto-legge e per abrogare quest'ultimo. E così è avvenuto, dandosi al decreto-legge un esito atipico e sicuramente non lineare (si veda l'atipico comunicato apparso alla scadenza del decreto sulla Gazzetta Ufficiale per dar conto della sua mancata conversione). Tuttavia, tale modo di procedere ha consentito di giungere ad un coordinamento tempestivo dei due provvedimenti e ad una conclusiva e coerente decisione parlamentare sulla materia e di evitare il rischio di ulteriori modifiche, possibili ove il procedimento per la conversione del decreto fosse rimasto pendente.

Vanno poi segnalati i casi di modifica di un decreto-legge in corso di conversione ad opera di altro decreto-legge.

Si veda, soffermandosi su un solo aspetto dei decreti in questione, il decreto-legge 22 dicembre 1994, n. 696, che sostituisce gli articoli 20 e 21 della legge n. 84 del 1994, in materia di organismi portuali. Il mese dopo, il decreto-legge 17 gennaio 1995, n. 10 ha modificato la rubrica e aggiunto un comma allo stesso articolo 20 della legge n. 84. Dopo un altro mese è inter-

venuto il decreto-legge 21 febbraio 1995, n. 39, che ha reiterato il decreto-legge n. 696 del 1994, senza inglobare le ultime modifiche. Infine, il decreto-legge 25 febbraio 1995, n. 49, ha sostituito nuovamente l'articolo 21 della legge n. 84, sostituendo la corrispondente disposizione del decreto-legge n. 39 del 1995.

Infine, si è anche assistito a norme identiche contenute in decreti-legge aventi oggetto differente. Una norma sui criteri di preferenza nelle assunzioni dirette in provincia di Bolzano è stata contemporaneamente presente nel decreto-legge 23 settembre 1994, n. 547, e nel decreto-legge 7 ottobre 1994, n. 572, oltre che in alcune delle loro precedenti versioni. Quando il primo è stato convertito nella legge 22 novembre 1994, n. 644, la norma è scomparsa dall'altro testo, ma nella seconda e non nella prima reitera successiva alla citata legge di conversione.

I casi esposti sono meramente esemplificativi di vicende oramai ricorrenti e non risolvibili nell'ambito dei singoli procedimenti. Solo una cooperazione tra i soggetti istituzionali attori dei procedimenti – Governo, Camera e Senato – può far giungere alla soluzione di questi problemi di "traffico" legislativo. Tuttavia, un ruolo da protagonista nella regolazione di questo traffico non può non essere riconosciuto al Governo nel suo complesso, non solo perché dispone del supporto tecnico dell'amministrazione o per alcuni poteri che i regolamenti parlamentari riconoscono ad esso nel procedimento legislativo, ma anche perché partecipa al procedimento presso entrambe le Camere e, infine, perché alla sua esclusiva responsabilità fanno capo i decreti-legge e i testi definitivi dei decreti legislativi.

La ricerca dei mezzi procedurali per garantire l'unità di indirizzo e il coordinamento dell'attività del Governo nel suo complesso, e in definitiva il funzionamento della sua collegialità, si è concretizzata, sul piano istituzionale nella valorizzazione dei poteri del Presidente del Consiglio dei ministri, ai quali fanno riscontro i numerosi doveri di informazione e concertazione a carico dei ministri. Dapprima alcune direttive e circolari del Presidente del Consiglio, poi decisamente la legge n. 400 del 1988 (che, in attuazione dell'articolo 95 della Costituzione, reca la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), e infine i regolamenti adottati in attuazione della stessa legge, soprattutto il regolamento interno del Consiglio dei ministri e quello per l'istituzione del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, hanno creato un sistema di regole dirette essenzialmente ad assicurare che l'iniziativa legislativa ministeriale e il parere del rappresentante del Governo sulle iniziative parlamentari siano effettiva-

mente imputabili al Governo nella sua collegialità. Ciò assume particolare rilievo per gli emendamenti in sede parlamentare, dove può manifestarsi con particolare efficacia la spinta di interessi o valutazioni settoriali e dove è quindi maggiore l'esigenza di verificare la rispondenza di ogni proposta alla politica generale del Governo e l'avvenuta concertazione tra i ministeri competenti. Ma analoghe considerazioni possono farsi per tutte le fasi del procedimento legislativo, compreso l'esercizio del potere del Governo di dare il proprio assenso determinante all'avvio della procedura in sede deliberante.

Va infine osservato che questo sistema è chiara espressione della consapevolezza dei problemi anche tecnici, oltre che politici della legislazione, come si può rilevare dalla previsione delle strutture di supporto della Presidenza del Consiglio dei ministri. Si pensi in particolare, all'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo, al quale la legge e il suo regolamento di attuazione affidano la predisposizione degli schemi dei testi normativi in collaborazione con i ministeri competenti, l'istruttoria sulle proposte di legge e gli emendamenti non governativi, la determinazione di regole e la promozione di iniziative per la redazione dei testi normativi, nonché compiti di ricognizione e proposta per il riordino del sistema normativo. Significativa è inoltre la espressa previsione di forme di cooperazione oltre che, naturalmente, con gli uffici legislativi dei ministeri, con gli uffici delle Camere e delle giunte regionali.

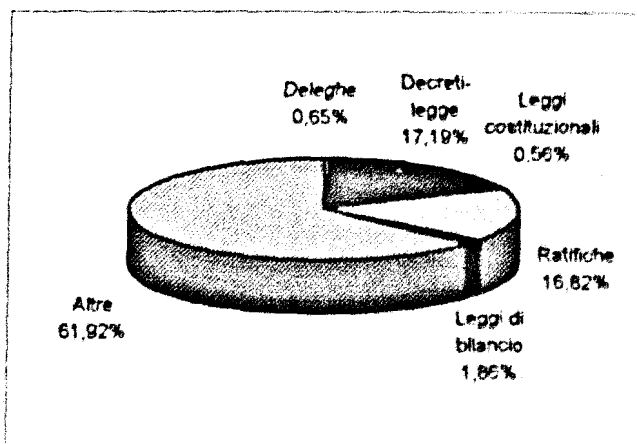
TABELLE E GRAFICI RELATIVI ALL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELLA X, XI E XII LEGISLATURA

(a cura della Sezione documentaristi)

Leggi suddivise per tipologia

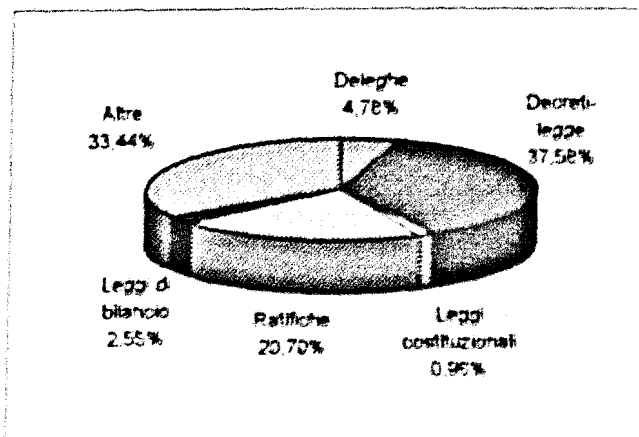
X legislatura

Deleghe	7
Decreti-legge	185
Leggi costituzionali	6
Ratifiche	181
Leggi di bilancio	20
Altre	677
Totale leggi	1076



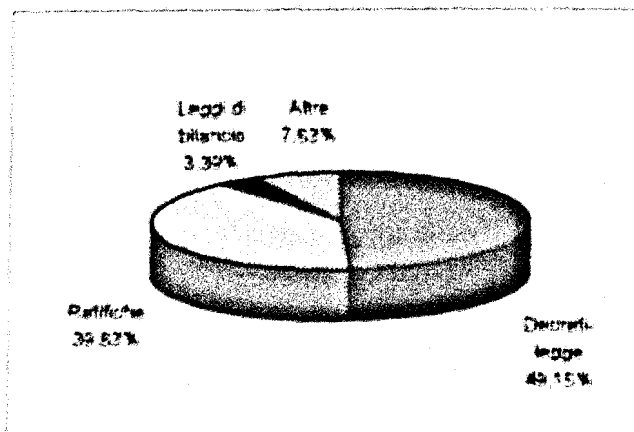
XI legislatura

Deleghe	15
Decreti-legge	118
Leggi costituzionali	3
Ratifiche	65
Leggi di bilancio	8
Altre	105
Totale leggi	314



XII legislatura

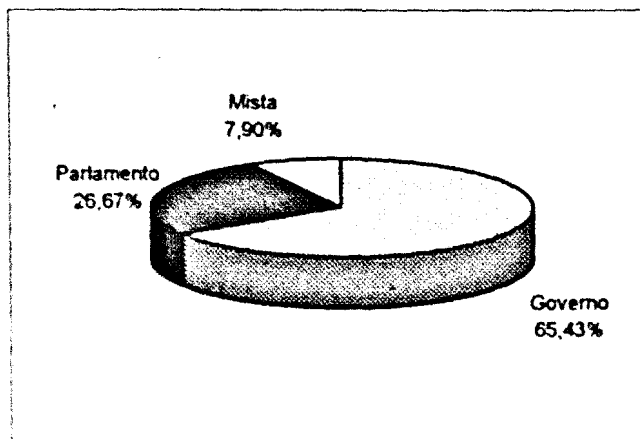
Deleghe	0
Decreti-legge	58
Leggi costituzionali	0
Ratifiche	47
Leggi di bilancio	4
Altre	9
Totale leggi	118



Leggi suddivise per iniziativa

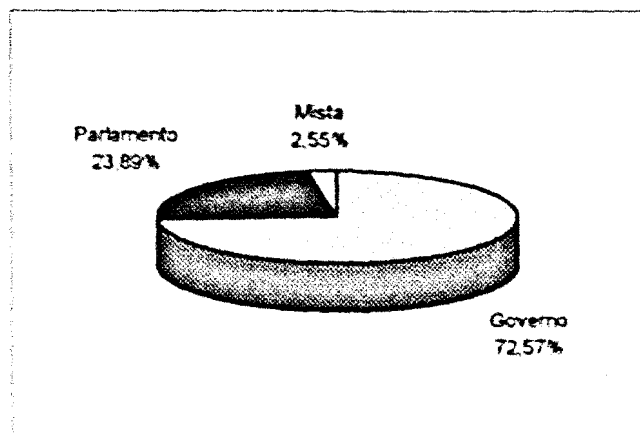
X legislatura

Governo	704
Parlamento	287
Mista	85
Totale leggi	1076



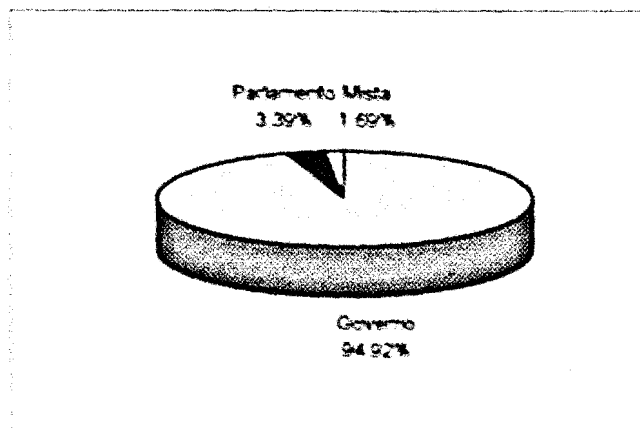
XI legislatura

Governo	231
Parlamento	75
Mista	8
Totale leggi	314



XII legislatura

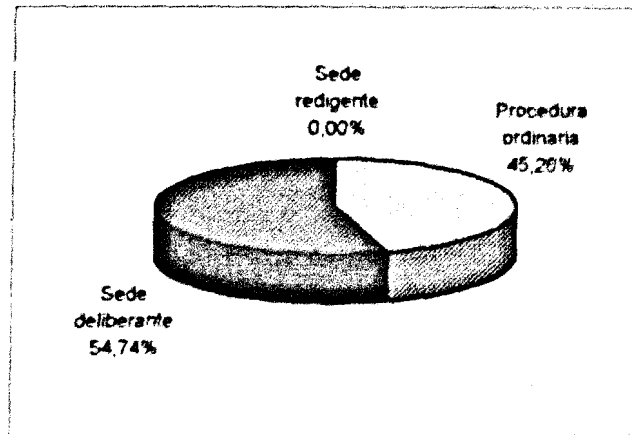
Governo	112
Parlamento	4
Mista	2
Totale leggi	118



Leggi suddivise per sede di esame

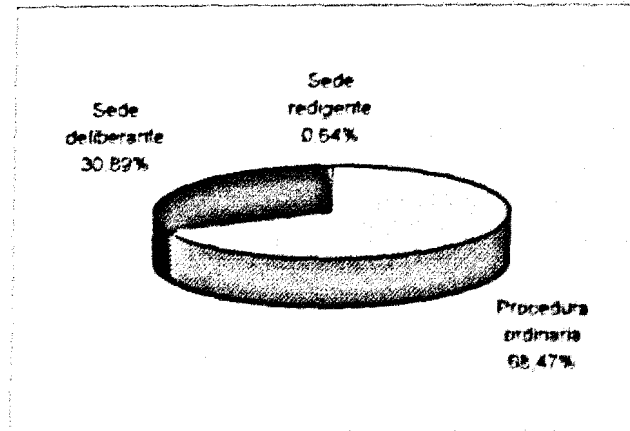
X legislatura

Procedura ordinaria	487
Sede deliberante	589
Sede redigente	0
Totale leggi	1076



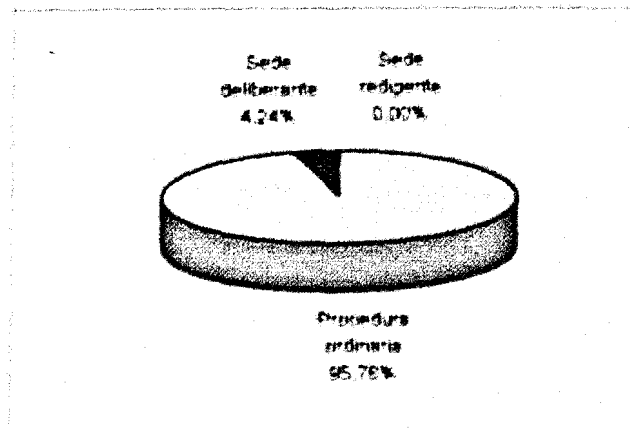
XI legislatura

Procedura ordinaria	215
Sede deliberante	97
Sede redigente	2
Totale leggi	314



XII legislatura

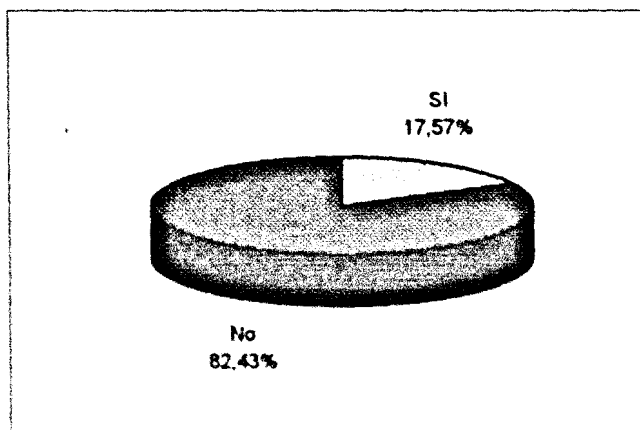
Procedura ordinaria	113
Sede deliberante	5
Sede redigente	0
Totale leggi	118



Costituzione di comitato ristretto nel corso dell'iter delle leggi

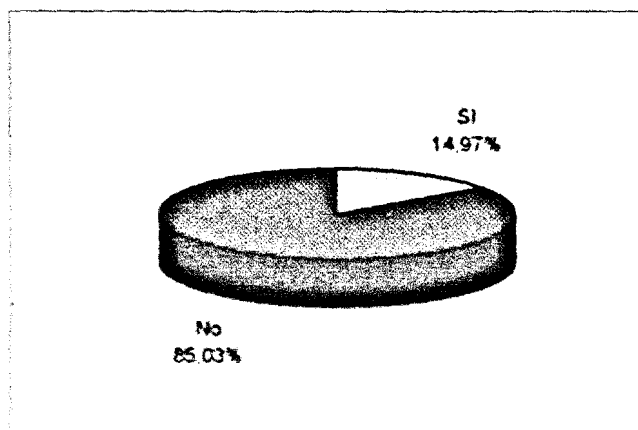
X legislatura

Si	189
No	887
Totale leggi	1076



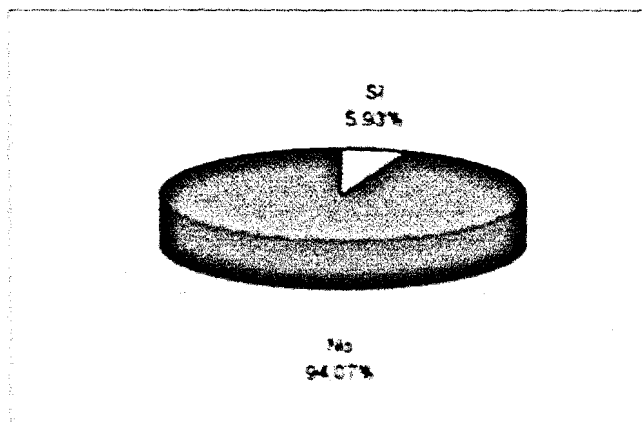
XI legislatura

Si	47
No	267
Totale leggi	314



XII legislatura

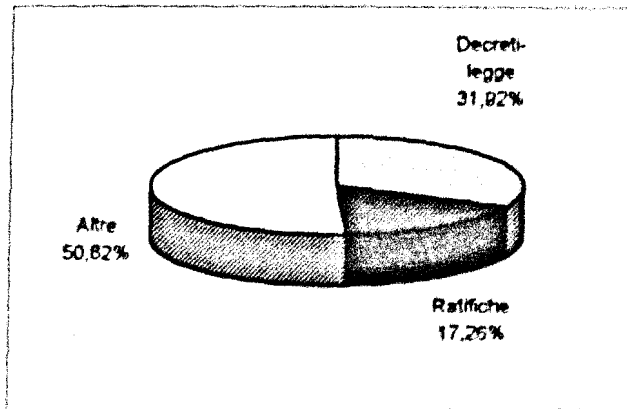
Si	7
No	111
Totale leggi	118



Tipologia dei disegni di legge governativi

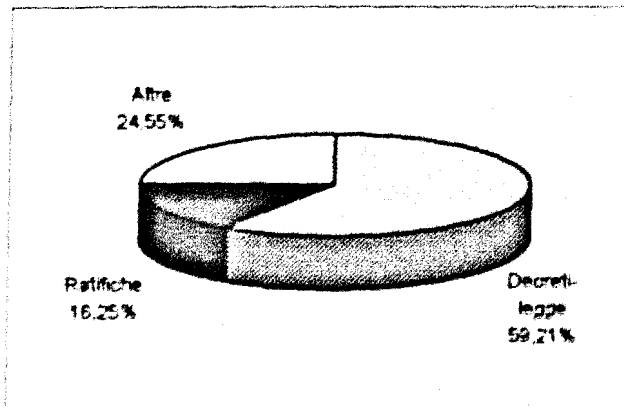
X legislatura

Decreti-legge	466
Ratifiche	252
Altre	742
Totale disegni di legge governativi	1460



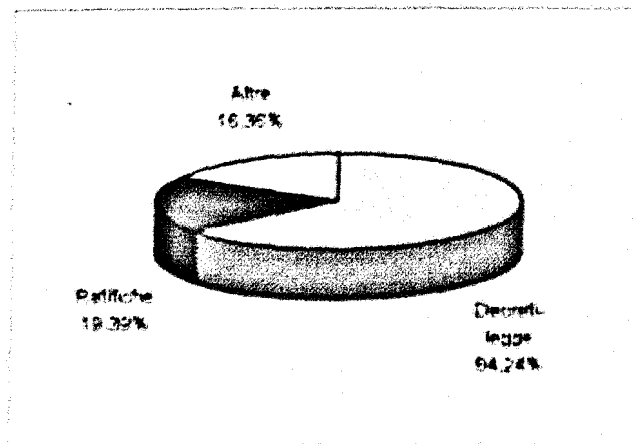
XI legislatura

Decreti-legge	492
Ratifiche	135
Altre	204
Totale disegni di legge governativi	831



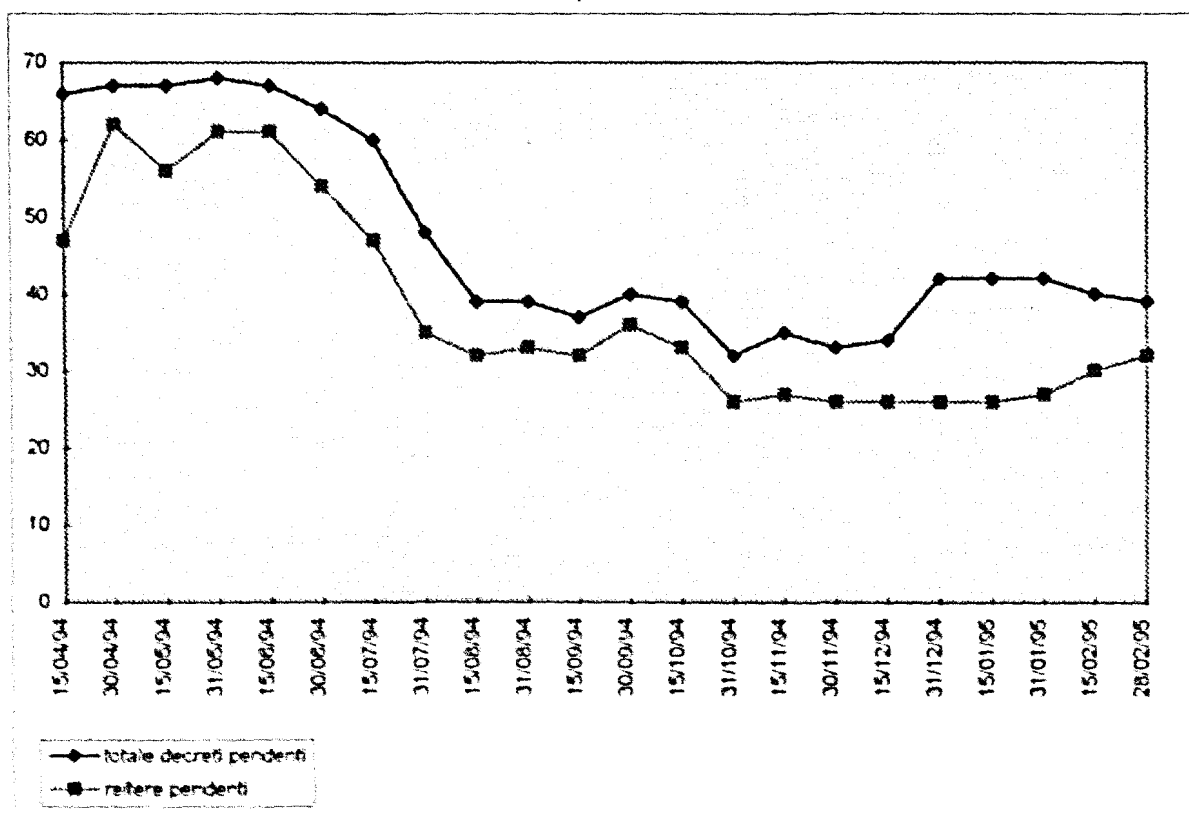
XII legislatura

Decreti-legge	318
Ratifiche	96
Altre	81
Totale disegni di legge governativi	495



Decreti-legge pendenti presso le Camere nella XII legislatura

Totale decreti e reiterazioni



Legenda

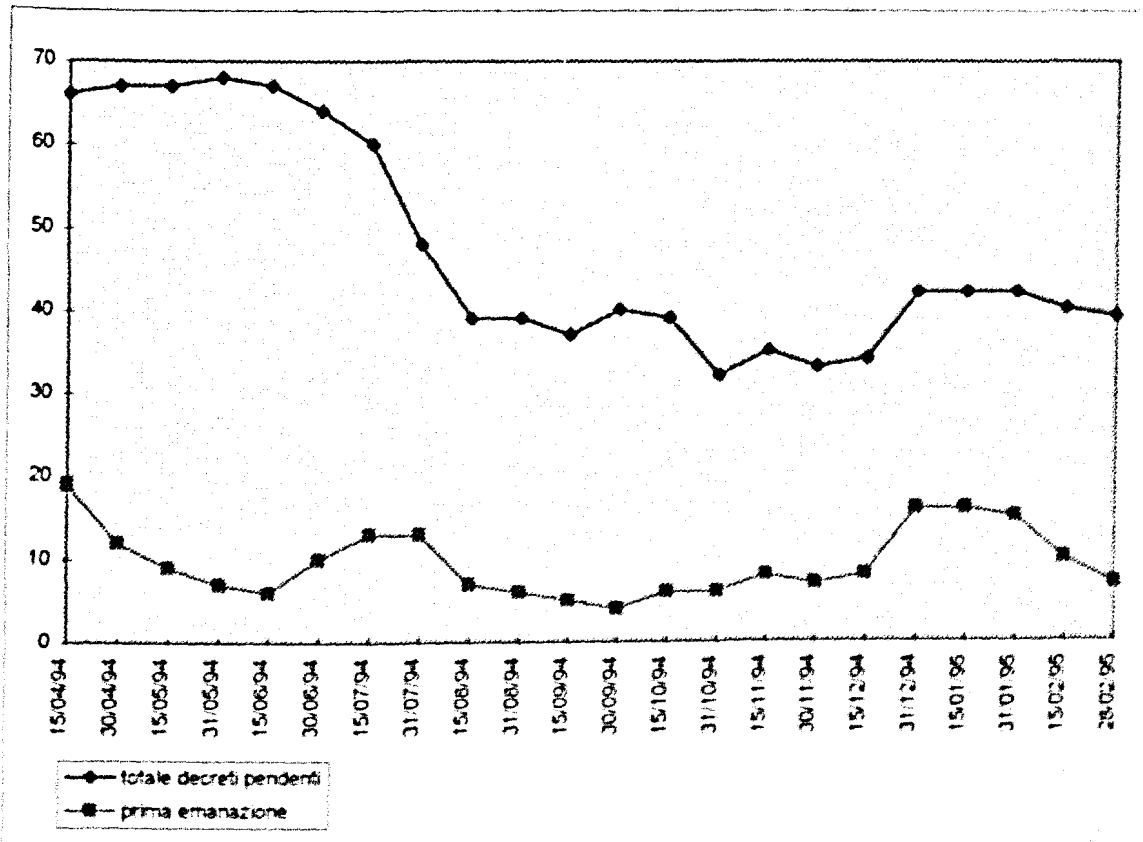
Il grafico descrive l'evoluzione del carico dei decreti-legge nel corso della XII legislatura.

La linea nera rappresenta, con cadenza quindicinale, il totale dei decreti-legge pendenti presso le Camere.

Dagli iniziali 66 decreti-legge trascinati dalla precedente legislatura, si raggiunge un massimo di 68 decreti, per scendere progressivamente a un minimo di 32 ed assestarsi sugli attuali 40.

La linea grigia dà conto contemporaneamente della quantità di reiterazioni.

Decreti-legge pendenti presso le Camere nella XII legislatura Totale decreti e nuove emanazioni



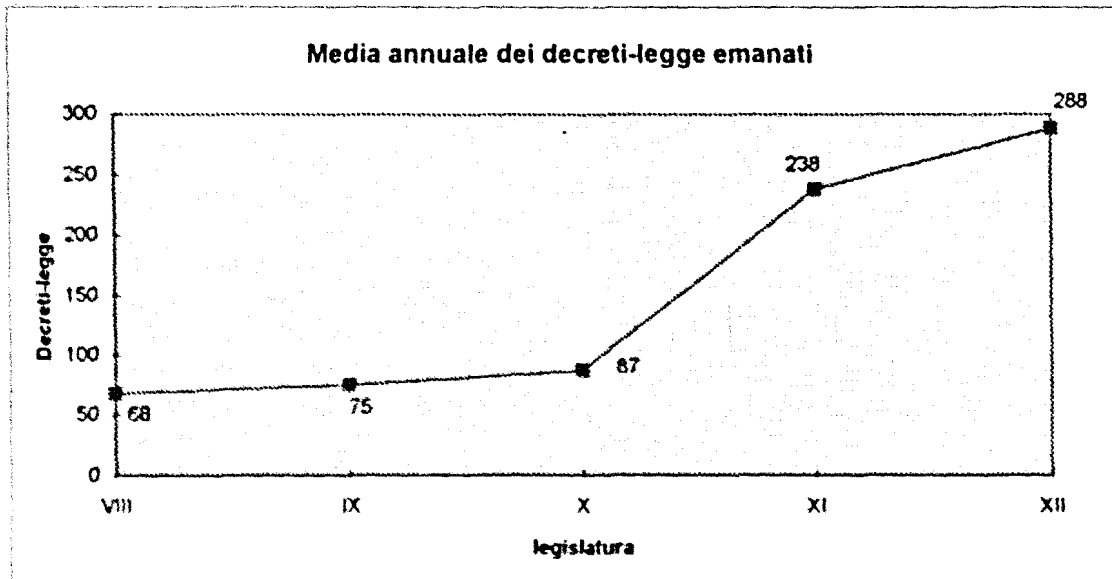
Legenda

Il grafico descrive l'evoluzione del carico dei decreti-legge nel corso della XII legislatura.

La linea nera rappresenta, con cadenza quindicinale, il totale dei decreti-legge pendenti presso le Camere.

Dagli iniziali 66 decreti-legge trascinati dalla precedente legislatura, si raggiunge un massimo di 68 decreti, per scendere progressivamente a un minimo di 32 ed assestarsi sugli attuali 40.

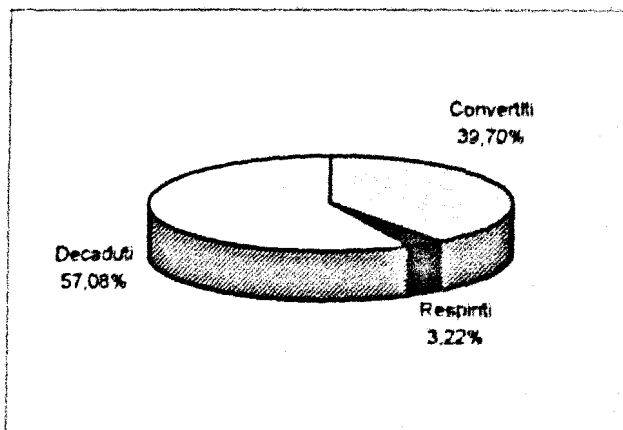
La linea grigia dà conto contemporaneamente della quantità di decreti di prima emanazione evidenziando un lieve innalzamento in occasione delle scadenze di metà e fine anno.



Esito dei decreti-legge

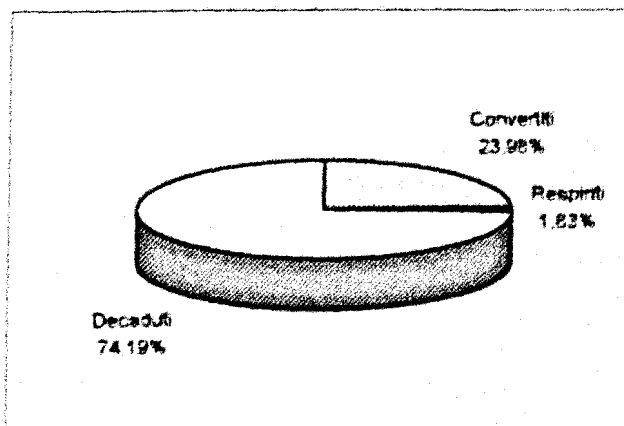
X legislatura

Totale decreti-legge	466
Convertiti	185
Respinti	15
Decaduti	266



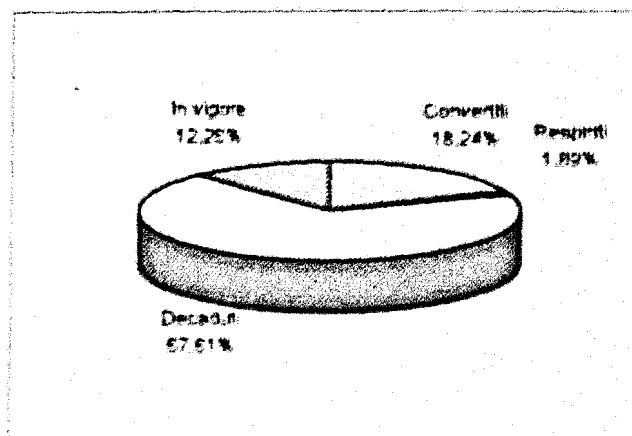
XI legislatura

Totale decreti-legge	492
Convertiti	118
Respinti	9
Decaduti	365



XII legislatura

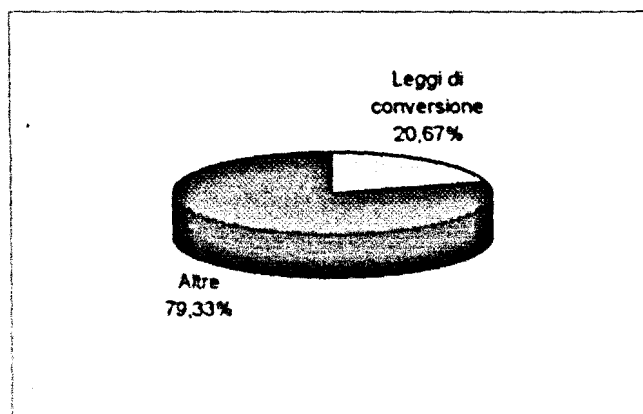
Totale decreti-legge	318
Convertiti	58
Respinti	6
Decaduti	215
In vigore	39



Incidenza dei decreti-legge sulle leggi approvate Escluse ratifiche

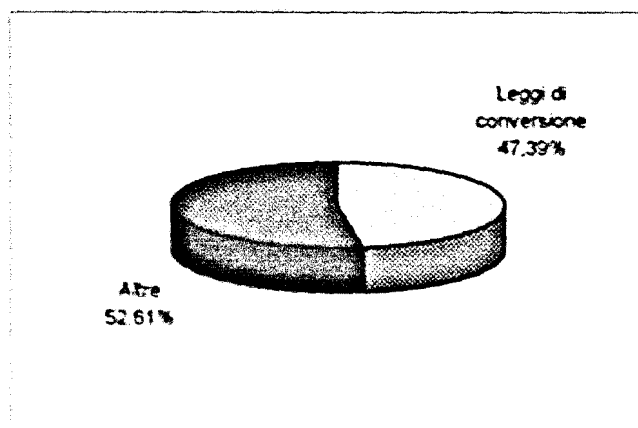
X legislatura

Leggi di conversione	185
Altre	710
Totale leggi approvate (escluse ratifiche)	895



XI legislatura

Leggi di conversione	118
Altre	131
Totale leggi approvate (escluse ratifiche)	249



XII legislatura

Leggi di conversione	58
Altre	13
Totale leggi approvate (escluse ratifiche)	71

