

## Cronache legislative

Il Governo è il più forte nel dettare legge, ma aumenta anche la percentuale delle iniziative parlamentari andate in porto

IL BILANCIO  
DI FINE LEGISLATURA

# All'onorevole un premio di consolazione

In calo il ricorso ai decreti per ottenere l'approvazione

### La fabbrica dei provvedimenti

Provvedimenti approvati nelle ultime due legislature	Nona legislatura			Decima legislatura		
	Presentati	Approv.	%	Presentati	Approv.	%
Decreti legge	304	136	44,7	453	183	40,4
Disegni di legge	926	431	46,5	959	529	55,2
Proposte di legge	4.942	224	4,5	6.722	691	10,3

Fonte: elaborazione de «Il Sole 24 Ore del lunedì» su dati della Camera dei deputati

ROMA — Se è compito del Parlamento produrre molte leggi, le Camere della decima legislatura si sciolgono con un bilancio migliore di quelle della nona. Non soltanto, infatti, è cresciuto il numero dei provvedimenti approvati, ma è anche migliorato il tasso di legiferazione in rapporto alla quantità di testi presentati.

Sia nel caso dei disegni di legge, di iniziativa governativa, sia soprattutto in quello delle proposte di legge, presentate da deputati e senatori nonché dagli altri soggetti dotati dell'iniziativa legislativa, la percentuale di testi giunti al traguardo della definitiva approvazione è aumentata in maniera significativa. Nel caso delle proposte di legge addirittura è più che raddoppiata: nella nona legislatura il rapporto era stato del 4,5%, mentre in questa è passato al 10,3 per cento.

Un discorso a parte va fatto per la decretazione d'urgenza. Nella legislatura che si chiude è nettamente cresciuto il numero di decreti legge varati dal Governo (circa del 50%), ma è diminuito il tasso di conversione parlamentare: dal 44,7 al 40,4 per cento.

Nel valutare queste cifre va considerata la diversa durata delle due legislature: quattro anni per la nona, quasi cinque per la decima. Ma se il maggiore tempo a disposizione di deputati, senatori e Governo ha influito sicuramente sull'entità assoluta dei dati, scarso peso gli si può attribuire sui

tassi di approvazione.

La conclusione che si trae dalla semplice analisi dei numeri (sulla qualità del lavoro parlamentare la parola spetta ora agli elettori) è che, rispetto alla nona legislatura, le Camere della decima si sono caratterizzate per un'accresciuta propensione ad approvare leggi ordinarie, specie se di iniziativa parlamentare, nonché per una minore disponibilità a ratificare i decreti legge del Governo (o, meglio, dei Governi che si sono succeduti). Questo, peraltro, non si è preoccupato di assecondare la tendenza del Parlamento riducendo la decretazione d'urgenza per aumentare l'uso dei disegni di legge ordinari, ma anzi si è mosso nella direzione opposta.

Se si tiene conto della più lunga durata della decima legislatura, la quantità dei disegni di legge presentati non è cre-

sciuta in proporzione, mentre quella dei decreti legge ha compiuto un balzo in avanti. Il maggior numero di decreti urgenti, d'altra parte, è dovuto anche alla ripresentazione di quelli non convertiti nei tempi costituzionali e, quindi, decaduti, cui il Governo ha fatto succedere nuove versioni.

Il ricorso allo strumento del decreto legge ha raggiunto ormai un livello da vera e propria patologia del sistema legislativo. Nonostante l'inversione di questa tendenza fosse un intento di ognuno dei presidenti del Consiglio succedutisi negli ultimi anni — e in primo luogo proprio di Giulio Andreotti, cui va riconosciuto di essere riuscito, nel periodo iniziale del suo mandato, a limitare al minimo l'uso del decreto legge — alla luce dei fatti l'obiettivo è stato sempre fallito.

L'escalation della decretazione

ne urgente — come emerge dai dati contenuti in una recente relazione di Franco Piro, attualmente inserito nel gruppo misto della Camera — è proseguita più o meno regolarmente a partire dalla sesta legislatura (anno 1972), con un rallentamento della crescita (ma solo un rallentamento, non un'inversione) nella nona (anni 1983-87).

Sulle conseguenze negative dell'abuso molti si sono soffermati: l'incertezza della legislazione e l'ingolfamento del lavoro parlamentare sono solo le due più macroscopiche, cui si accompagnano spesso incredibili intrecci di entrate in vigore, scadenze, temporaneità di disposizioni, correzioni. Ora bisognerebbe affrontare seriamente il problema, se si vuole, prendendo atto che le regole sulla decretazione d'urgenza fissate dalla Costituzione debbono essere modificate: è importante, quindi, che si rispettino le regole esistenti oppure che si cambino.

Forse si scoprirà che, senza stravolgere i principi costituzionali, la migliore utilizzazione di strumenti quali le leggi delega e i decreti legislativi derivati potrebbe raggiungere l'obiettivo di dare maggiori poteri normativi all'Esecutivo (specie in materie a elevato contenuto tecnico), senza portare alle conseguenze nefaste dell'abuso della decretazione d'urgenza.

Marco Fabio Rinforzi

di Valerio Onida

I giorni che hanno preceduto lo scioglimento, sono stati per le Camere — e soprattutto per le Commissioni — un vero e proprio tour de force. Obiettivo il varo definitivo di moltissime leggi, alcune delle quali di grande rilievo. Infatti per un antico principio consuetudinario, tuttora osservato, i procedimenti legislativi iniziati dalle Camere, ma non conclusi prima della fine della legislatura, non possono essere semplicemente proseguiti dal nuovo Parlamento, ma debbono essere ripresi «ex novo», al più usufruendo di forme semplificate.

Questo principio si fonda sul carattere rappresentativo delle Camere, il cui rinnovo a ogni elezione dà vita a un «corpo» nuovo, non a una semplice continuazione di quello precedente. E si collega, probabilmente, anche all'antica pratica che considerava il Parlamento organo «intermittente», operante solo in seguito alla convocazione e fino allo scioglimento, entrambi disposti dal re.

E, dunque, un principio che si ricollega anche a una storica «debolezza», oggi superata, del Parlamento nei confronti degli altri poteri.

La Costituzione repubblicana ha viceversa stabilito, all'articolo 61, che «finché non siano riunite le nuove Camere, sono prorogati i poteri

## Con lo scioglimento non viene azzerata l'attività delle Camere

delle precedenti» (la cosiddetta «prorogatio»).

Le Camere non perdono dunque, con lo scioglimento, né la possibilità di riunirsi, né i poteri di cui sono titolari: la Costituzione (articolo 85) vieta espressamente solo che esse procedano all'elezione del Presidente della Repubblica. Ciò significa che le Camere sciolte possono sia deliberare leggi, sia compiere attività di indirizzo e controllo.

Si ritiene comunemente però che, con lo scioglimento, le Camere debbano limitarsi alla sola attività indispensabile e indispensabile.

Infatti, la rappresentatività delle Camere sciolte è per così dire attenuata: e non sarebbe certo corretto — oltre che praticamente difficile, dato che gran parte dei parlamentari, interessati alla rielezione sono impegnati nella campagna elettorale — che esse continuassero l'ordinaria attività legislativa.

Vi sono, tuttavia, attività che esse non solo possono, ma debbono svolgere. Sono quelle che, in base alla Costituzione o alle leggi, sono obbligatorie e soggette a termini precisi.

Così le Camere devono,

anche se sciolte, essere convocate entro cinque giorni per esaminare i decreti legge emanati dal Governo (e, quindi devono anche continuare l'esame dei decreti legge già presentati e non ancora convertiti, per rispettare il termine costituzionale dei 60 giorni); devono deliberare sulle richieste di autorizzazione a procedere. Inoltre, l'apposito comitato parlamentare e l'assemblea del Parlamento in seduta comune devono svolgere gli adempimenti loro demandati in ordine ai procedimenti di accusa (è il problema, posto in questi giorni, dei procedimenti in vista dell'ipotesi messa in stato di accusa del Presidente Cossiga).

Al di là delle attività obbligatorie, non vi sono invece regole precise. Nessuna altra norma costituzionale o di regolamento parlamentare pone espressi vincoli in ordine alla convocazione delle Camere sciolte e alle attività che esse possono svolgere.

E da ritenersi senz'altro consentito, benché il tema sia dibattuto, il riesame delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica: altrimenti il potere di «veto sospensivo» del capo dello Stato, il quale,

per Costituzione, è tenuto a promulgare la legge se questa viene riapprovata, si trasformerebbe sostanzialmente in un veto assoluto, in quanto le nuove Camere dovrebbero riprendere l'intero iter legislativo e non potrebbero limitarsi (come può avvenire, invece, in sede di riesame) a discutere le parti della legge che formano oggetto del messaggio.

Anche i poteri di indirizzo e controllo, se lo si ritenga necessario, possono essere esercitati. Tanto più se, come nel caso odierno, il Governo non è dimissionario e prosegue la sua normale attività senza limitarsi a curare gli «affari correnti», non si può evidentemente impedire che le Camere proseguano nella loro attività di «ispezione politica» sul Governo, fino al voto di eventuali mozioni di sfiducia.

Da un punto di vista politico, è però evidente che, con lo scioglimento delle Camere e l'indizione, delle elezioni, dovrebbe aprirsi un periodo nel quale la contesa e il confronto politico si trasferiscono dalla sede parlamentare a quella elettorale. Ogni potere dello Stato dovrebbe evitare, in questo periodo, atti o comportamenti che vadano al di là della doverosa continuità nella gestione degli affari dello Stato o, soprattutto, che possano alterare la dialettica elettorale.