

I DECRETI LEGISLATIVI DELLA XII E XIII LEGISLATURA
ASPETTI PROCEDURALI:
IL RUOLO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

RAPPORTO DI SINTESI DELLA RILEVAZIONE
SVOLTA NELL'AMBITO DEL SEMINARIO 1997

a cura di PAOLO CARETTI e MASSIMO MORISI

1. SCOPO DELLA RICERCA

Come è noto l'art. 76 Cost. ha inteso limitare l'esercizio della delega di potere legislativo da parte del Parlamento al Governo sia sul piano formale (approvazione da parte delle Camere, e secondo la procedura ordinaria, di un'apposita legge di delegazione), sia sul piano sostanziale (sottraendo, per pacifica interpretazione, alcune materie, quelle per le quali l'art. 76 dispone la c.d. riserva d'assemblea, prevedendo che la delega può operare solo per tempi e oggetti definiti, imponendo in ogni caso al Governo il rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge di delegazione).

Si tratta di una serie di limiti che, nell'intento del costituente, avrebbero dovuto invertire la tendenza invalsa nell'esperienza precedente caratterizzata da un ricorso, in via di prassi, alla delega legislativa senza la previsione di alcuna garanzia a favore del soggetto delegante di influire sul contenuto della legge delegata. Alla prassi delle deleghe «in bianco», si intendeva così sostituire una prassi che, facendo salvo un istituto la cui funzionalità, almeno in certi casi, era difficilmente contestabile, ne riconducesse la portata a quella di strumento di trasferimento parziale e mai totale del potere di normazione primaria al Governo.

Tuttavia, è altrettanto noto che l'esperienza repubblicana non sempre ha mostrato di svolgersi secondo i nuovi canoni costituzionali; anzi, in più di un'occasione essa si è mossa in direzione opposta, soprattutto per l'aspetto relativo alla previa determinazione da parte del Parlamento dei principi e criteri direttivi

(spesso generici ed evanescenti, se non addirittura assenti, come nel caso clamoroso delle deleghe che in passato riguardavano l'attuazione di direttive comunitarie), dilatando così, per un verso, la discrezionalità governativa oltre quanto consentito e rendendo, per altro verso, difficilmente esercitabile il controllo di costituzionalità della Corte costituzionale sul rispetto da parte del decreto delegato dei limiti fissati dalla «norma interposta», ossia dalla legge di delegazione.

È anche per ovviare a questa tendenza, e agli effetti distorsivi che essa era in grado di produrre, che in tempi più recenti si è assistito ad un recupero di un ruolo più significativo da parte del Parlamento delegante, mediante la frequente previsione in sede di delegazione della necessaria sottoposizione degli schemi dei decreti legislativi alle commissioni parlamentari competenti per materia, affinché queste esprimano un parere in ordine all'effettivo rispetto dei principi e criteri direttivi, nonché alla integrazione della disciplina costituzionale dell'istituto della delega legislativa da parte della L. n. 400/1988. E infatti, l'art. 14 di detta legge tocca con alcune disposizioni di carattere generale, due aspetti specifici: quello delle c.d. deleghe plurime, ossia che si riferiscono ad una pluralità di oggetti, fissando il principio in base al quale esse possono essere esercitate dal Governo attraverso più atti successivi per uno o più di tali oggetti (profilo questo che non rileva ai fini del presente lavoro) e quello delle deleghe ultrabiennali, in ordine alle quali si rende obbligatorio il previo parere delle commissioni parlamentari competenti sugli schemi dei decreti delegati (nel caso in cui il parere sugli schemi, da esprimersi entro sessanta giorni, contenga dei rilievi circa la mancata corrispondenza tra questi ultimi e la legge di delegazione, il Governo, entro trenta giorni, è tenuto a mettere a punto un nuovo testo da sottoporre al parere definitivo delle commissioni, che deve intervenire entro i trenta giorni successivi).

Anche da questo sommario accenno alla disciplina contenuta al riguardo nella L. n. 400, risulta dunque di tutta evidenza che è sulla procedimentalizzazione del rapporto tra Governo e commissioni parlamentari che si è puntato per garantire un rispetto dei principi costituzionali in materia di delegazione legislativa maggiore di quanto non avvenisse in passato. Un rispetto tanto più necessario di fronte alla incontestabile espansione del ricorso a questo istituto.

Si può dire che questo obiettivo sia stato raggiunto? Questo è l'interrogativo di fondo che sta alla base della ricerca che si è svolta nell'ambito del Seminario di studi e ricerche parlamentari 1997. Più in particolare, l'indagine ha avuto di mira sia il rispetto dei profili formali connessi alla detta procedimentalizzazione (richiesta o meno del parere, espressione o meno del medesimo entro i termini previsti e così via), sia dei profili sostanziali (parametri utilizzati per l'espressione del parere, grado di incidenza del medesimo sul testo finale del decreto).

2. METODO

Così concepita, la ricerca non poteva che svolgersi secondo un metodo essenzialmente empirico, che muovesse dalla rilevazione dei dati desumibili dall'esperienza più recente in ordine ai profili più sopra richiamati.

Grazie alla stretta collaborazione (anche in questo caso rivelatasi elemento essenziale per la buona riuscita del Seminario) con i funzionari di Camera e Senato si è così proceduto ad individuare, innanzitutto, il campione da sottoporre ad indagine e lo si è individuato nei DD.LLgs. della XII e XIII Legislatura, un campione sufficientemente ampio dal punto di vista quantitativo e sufficientemente vario dal punto di vista delle materie oggetto di delega da consentire valutazioni complessive non estemporanee.

In secondo luogo, si è proceduto a definire una griglia di rilevazione che permettesse di evidenziare, sugli snodi ritenuti più significativi del rapporto Governo-Commissioni, gli effettivi rispettivi comportamenti.

In terzo luogo, predisposto un apposito fascicolo per ciascun decreto legislativo (comprensivo della relativa legge di delegazione e del parere delle commissioni parlamentari) esso è stato esaminato sulla base della griglia di rilevazione e se ne è tratta una tavola sinottica che rappresenta in qualche modo la «fotografia» del singolo caso.

Infine, una volta corredati i singoli rapporti con una sintetica relazione conclusiva, nella quale si segnalano le peculiarità del caso esaminato, si è redatto questo rapporto di sintesi.

3. I RISULTATI

Il numero complessivo dei DD.LLgs. esaminati è stato di 36: 21 della XII Legislatura e 15 della XIII (oltre ad uno schema di decreto presentato e ritirato nella XII, in materia di istituzione dell'Istituto nazionale di astronomia e astrofisica).

Per ciò che attiene ai profili strettamente formali del rapporto Governo-commissioni parlamentari, i dati più rilevanti sono i seguenti:

a) in quasi tutti i casi esaminati le commissioni competenti di almeno uno dei due rami del Parlamento hanno espresso il loro parere. Tuttavia in tre casi si sono espresse le sole commissioni della Camera (D.Lgs. n. 103/1995; D.Lgs. n. 115/1995; D.Lgs. n. 201/1995);

b) la tipologia dei pareri espressi è assai articolata: accanto a un numero rela-

tivamente esiguo di pareri favorevoli o contrari *tout-court*, si è rilevato un altro numero di pareri che contengono osservazioni e/o condizioni;

c) nell'ambito di uno stesso parere sono spesso presenti osservazioni puntuali che attengono a specifiche norme dello schema di decreto e osservazioni di carattere generale che riguardano l'impianto complessivo dello schema (fenomeno questo particolarmente presente nei pareri relativi a tematiche comunitarie);

d) il termine per l'emissione del parere da parte delle commissioni è stato in genere rispettato (88% dei casi);

e) in 10 dei casi esaminati il termine originario stabilito dalla legge delega non è stato rispettato e a ciò si è rimediato con ulteriori leggi delega che hanno prorogato i termini originariamente previsti. Va comunque segnalata l'espansione della prassi dei c.d. «decreti correttivi» che sono previsti in circa la metà dei decreti esaminati

Per ciò che attiene ai profili sostanziali, i dati più significativi emersi dalla rilevazione sono i seguenti:

a) in numerosi casi, il parere contiene considerazioni che puntano a condizionare il testo governativo sulla base non dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega, ma sulla base di motivazioni ulteriori e diverse: si vedano, ad esempio, il D.Lgs. n. 242/1996, in tema di sicurezza sul lavoro; il D.Lgs. n. 480/1994 in materia di riforma della disciplina sanzionatoria contenuta nel T.U.L.P.S.; il D.Lgs. n. 157/1995 in materia di appalti pubblici nei servizi;

b) in numerosi casi, le osservazioni della commissione valgono a sollecitare un maggiore coordinamento del contenuto dello schema di decreto con la disciplina nella stessa materia già vigente;

c) risultano assolutamente prevalenti le proposte di modifica di natura sostanziale al testo dello schema rispetto alle proposte di modifica solo formale (le prime ammontano a 688; le seconde a 81);

d) solo in 3 dei casi esaminati i pareri delle commissioni di Camera e Senato risultano tra loro discordanti: D.Lgs. n. 157/1995 (Camera, contrario con osservazioni; Senato, favorevole con condizioni); D.Lgs. n. 480/1994 (Camera, contrario; Senato, favorevole con osservazioni); D.Lgs. n. 200/1995 (Camera, favorevole con osservazioni; Senato, contrario);

e) nella maggioranza dei casi il parere delle commissioni dei due rami del Parlamento risulta univoco (o favorevole o contrario) ma con motivazioni che hanno di mira oggetti diversi (sintomo questo di uno scarso coordinamento del lavoro delle varie commissioni);

f) l'inserimento nel parere di osservazioni e/o condizioni non viene considerato elemento vincolante da parte del Governo: quest'ultimo, infatti, non distingue tra le une e le altre e, complessivamente, accoglie una quota delle osservazio-

ni e condizioni formulate in sede parlamentare che ammonta a circa il 50%;

g) in un numero rilevante di casi, il testo definitivo del decreto legislativo presenta delle modifiche rispetto alla schema sottoposto al parere parlamentare, che non derivano dal contenuto dei pareri espressi dalle commissioni. Si tratta di modifiche autonome del Governo in parte dovute a decisioni assunte in sede di stesura definitiva (e dunque non sottoposte al parere delle commissioni), in parte a ragioni di mero coordinamento formale.

4. CASI DI SIGNIFICATO ESEMPLIFICATIVO

Alcuni dei casi esaminati presentano delle peculiarità che meritano di essere rimarcate:

a) D.Lgs. n. 626/1994 in materia di recepimento di direttive comunitarie sulla tutela della salute dei lavoratori: l'avvicinarsi di due distinte leggi delega (la L. n. 142/1992 e la L. n. 146/1994) ha fatto sì che il Governo sottoponesse alle commissioni parlamentari un testo per il parere definitivo dal contenuto in parte diverso da quello formulato nello schema originario, presentato alle commissioni in base alla prima legge di delega (fenomeno di autoemendazione surrettizia);

b) D.Lgs. n. 242/1996 recante integrazioni e modifiche alla normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, correttivo del D.Lgs. n. 626/1994: il Governo vi recepisce alcune osservazioni formulate dalle commissioni parlamentari sullo schema del decreto originario ma non recepite, a suo tempo, nel testo del D.Lgs. n. 626/1994 (il che può essere indicatore del proseguimento di una relazione mediatrice tra commissione e Governo oltre i termini della legge di delega); inoltre, alcune delle osservazioni formulate dalle commissioni in ordine allo schema del decreto integrativo riguardano, in realtà, disposizioni del D.Lgs. n. 626/1994 (il che non fa che ribadire la tendenza appena accennata);

c) D.Lgs. n. 157/1995 in materia di appalti di pubblici servizi: il Governo accoglie solo parzialmente le osservazioni espresse nei pareri delle commissioni parlamentari, rinviando ad un successivo D.P.C.M. l'accoglimento totale del contenuto dei pareri;

d) D.Lgs. n. 158/1995 recante norme in materia di appalti nei settori di acqua, gas, telecomunicazioni ed elettricità: il testo finale del decreto risulta sostanzialmente identico a quello dello schema, nonostante i pareri contrari delle commissioni parlamentari competenti di entrambi i rami. Si tratta dell'unico caso nel quale una commissione parlamentare non competente per materia, chiede e ottiene di esprimere le proprie osservazioni sullo schema di decreto;

e) D.Lgs. n. 207/1996 disciplinante gli indennizzi per cessazioni di attività: il Governo non accoglie un'osservazione contenuta nei pareri espressi da Camera e Senato, tendente a modificare uno dei principi contenuti nella legge delega;

f) D.Lgs. n. 659/1996 in materia di garanzie dei depositi bancari: il testo definitivo del decreto contiene delle modifiche introdotte autonomamente dal Governo sulla base di una relazione dell'Abi, inviata al relatore della commissione competente, ma di cui quest'ultima non aveva tenuto conto nella formulazione del parere.

5. VALUTAZIONI DI SINTESI

Per quanto il campione esaminato non consenta valutazioni definitive né generali in ordine agli interrogativi da cui la rilevazione ha preso le mosse, tuttavia alcune linee di tendenza possono essere evidenziate. Le più interessanti riguardano i profili sostanziali del rapporto commissioni parlamentari-Governo, posto che per i profili strettamente formali tale rapporto si è svolto nel sostanziale rispetto delle regole previste. Sotto il primo profilo, invece, va innanzi tutto sottolineata la tendenza a rendere il parere delle commissioni, non solo uno strumento di controllo in senso stretto sull'operato del Governo, quanto uno strumento di effettiva compartecipazione alla definizione finale della normazione delegata. Ciò è testimoniato, non solo dalla prassi dei pareri condizionati o con osservazioni, ma anche dal seguito che tali pareri hanno, in certi casi, o nei decreti integrativi o in altri successivi atti normativi del Governo. Una tendenza che, se da un lato può presentare dei profili problematici in ordine all'aggiramento dei principi costituzionali in materia di delegazione legislativa (soprattutto nei casi in cui la mediazione commissioni-Governo investe principi o criteri ulteriori o diversi rispetto a quanto previsto nelle leggi delega), dall'altro testimonia dell'impegno effettivo dimostrato dalle commissioni in questa sede e della loro volontà di condizionare l'operato del Governo attraverso uno strumento più flessibile e dunque più incisivo di quanto non possa essere un secco parere favorevole o contrario.

A fronte di questa tendenza, ne emerge un'altra di segno in qualche misura opposto, rappresentata dal modesto grado di vincolatività che *osservazioni e condizioni* hanno sulle decisioni governative. Un dato, questo, che parrebbe provare come si sia di fronte ad una prassi ancora non assestata e nella quale il tentativo «espansivo» delle commissioni incontra resistenze non irrilevanti da parte del Governo (come testimoniato non solo dalla consistenza dei mancati adeguamenti o adeguamenti parziali al contenuto dei pareri, ma anche dal fenomeno delle modifiche sostanziali autonome, introdotte nel testo definitivo dei decreti).

In conclusione, le tendenze segnalate non consentono che una risposta parziale e problematica all'interrogativo di fondo che ci siamo posti. Se da una parte, infatti, non vi è alcun dubbio che l'introduzione di questa ulteriore fase procedimentale nell'esercizio della delega costituisce nei fatti una novità di assoluto rilievo rispetto alla prassi precedente che lasciava arbitro il Governo di interpretare e attuare principi e criteri direttivi, spesso indicati in modo generico dalle leggi delega, dall'altra parte essa non pare sin qui aver prodotto appieno i risultati in vista dei quali era stata concepita. Tuttavia, resta il fatto che la legislazione delegata ha ormai raggiunto dimensioni e incidenza materiale tali da configurarsi come un autonomo canale decisivo di produzione normativa e di regolazione degli interessi: rispetto al quale il Parlamento, proprio grazie all'intervento delle commissioni in sede consultiva, riesce a conservare un ruolo di codecisione sostantiva.