

Italia, poche leggi al traguardo

di Antonello Cherchi e Andrea Marini

Solo il 7,3% dei progetti di legge presentati al Parlamento italiano è riuscito, nelle ultime legislature, a tagliare il traguardo. Una media così contenuta non trova riscontro negli altri Paesi europei. Non, almeno, nei quattro tra i principali della Ue. Il rapporto più basso - ma comunque ben distante dai risultati nostrani - spetta alla Francia, con il 24,3% delle leggi approvate; la Gran Bretagna si attesta intorno al 30%, mentre più lontane sono Germania e Spagna, dove il Parlamento riesce a trasformare in legge la metà delle proposte.

I deputati e senatori italiani lavorano meno? Non si può dire. Non almeno così automaticamente. C'è, per esempio, da registrare che nelle ultime legislature è aumentato il numero delle sedute dell'Aula e delle commissioni (soprattutto di queste ultime alla Camera). Ciò che è incontrovertibile - e questa è una caratteristica tutta italiana - è la gran massa di disegni e di proposte di legge che a ogni legislatura inonda gli uffici parlamentari.

Si tratta di una tendenza che non conosce sosta. Anche perchè mettere la firma sotto un progetto di legge significa, in qualche modo, esserci. Senza contare le iniziative legislative frutto di rivendicazioni di nicchia, di cui deputati e senatori si fanno portatori. Nell'attuale legislatura è stata avvertita, per esempio, l'esigenza di valorizzare il tortello da zucca o la sfoglia emiliano-romagnola oppure di istituire la patente europea per i pizzaioli.

Progetti che fanno compagnia agli oltre 4mila presentati in questo primo anno di attività, durante il quale solo 40 hanno raggiunto il sì definitivo. Ovvero, neanche l'1 per cento. Il resto giace nei cassetti (si veda anche *Il Sole 24 Ore* di sabato scorso). Gli altri Parlamenti viaggiano, invece, su tutt'altri ritmi. Seppure quello britannico è riuscito, nell'ultimo anno, a trasformare in legge solo il 9,6% dei progetti ricevuti, la Germania rimane al 50% e la Spagna si posiziona all'86 per cento.

I parlamentari italiani sono, dunque, i più produttivi nello scrivere i progetti di legge. Meno nell'approvarli. Anche se poi il fatto di promulgare poche leggi non deve essere visto come un indice di scarsa efficienza, soprattutto in un Paese come il nostro, dove nessuno è mai riuscito a contare con esattezza le norme in vigore.

Si tratta di un poco invidiabile primato tutto italiano, insieme al numero dei deputati e dei senatori: 952, contro i 905 eletti in Francia, i 683 in Germania e i 609 in Spagna. La Gran Bretagna (1.397 rappresentanti) ci batte, ma i circa 750 Lord sono in massima parte nominati dalla Regina su proposta del Governo.

Meno parlamentari e più leggi. Tra i Paesi europei presi in considerazione è la Germania quello con la produzione legislativa più abbondante. Nell'ultima legislatura (2002-2005) sono passati 400 provvedimenti su un totale di 760 progetti presentati. La media annua si aggira attorno alle 130 leggi licenziate. Il dato è tanto più da sottolineare in quanto anche i sedici Stati federali (i Lander) hanno una produzione normativa non indifferente: dal 2001 al 2005 hanno dato il via libera a 2.482 provvedimenti.

Per quel che riguarda la Francia, nell'ultimo periodo la media annua ha toccato i cento testi. Il trend è in crescita: tra il 1990 e il 2004 il totale delle leggi approvate è stato di 1.344. Nel solo periodo 2005-2006 sono state prese in considerazione 1.636 proposte (ma più di mille si trovavano in viaggio già al 1° ottobre 2005), di cui solo 215 di iniziativa governativa, e ne sono passate 81 (il 5%), di cui però l'85% presentate dall'Esecutivo.

A Madrid, a partire dall'inizio dell'ultima legislatura nel 2004, hanno ottenuto il via libera 156 provvedimenti, poco più del 30% di quelli presentati. Nel 2000-2004 la media annua è stata di 54,3, con un rapporto di due a uno tra progetti depositati e testi adottati.

Più bassa la quantità di norme che hanno ricevuto il bollo reale a Londra. Si tratta delle Public Bill, i progetti di interesse generale, in massima parte depositati dai ministri. Nel 2006-2007 sono stati approvati appena dieci provvedimenti contro i 104 presentati. La media annua tra il 2001 e il 2005 e comunque intorno ai 30 testi su in circa avviati in Parlamento.

Mezzo secolo di sedute

L'attività del Parlamento dalla prima legislatura a quella attuale

Legislature	Camera			Senato			Totale		
	Numero sedute		Disegni e proposte di legge	Numero sedute		Disegni e proposte di legge	Disegni e proposte di legge		
	Assemb.	Commiss.		Assemb.	Commiss.		Presentati	Approvati	%
I (8 maggio 1948-24 giugno 1953)	1.114	3.223	2.196	984	N.d.	1.473	3.669	2.316	63,1
II (25 giugno 1953-11 giugno 1958)	738	2.455	2.702	653	N.d.	1.499	4.201	1.896	45,1
III (12 giugno 1958-15 maggio 1963)	789	3.242	3.722	697	N.d.	1.532	5.254	1.793	34,1
IV (16 maggio 1963-4 giugno 1968)	844	3.614	4.138	804	N.d.	1.859	5.997	1.765	29,4
V (5 giugno 1968-24 maggio 1972)	548	3.854,05	3.557	597	N.d.	1.614	5.171	839	16,2
VI (25 maggio 1972-4 luglio 1976)	483	4.619,35	795	572	N.d.	2.042	2.837	1.128	39,8
VII (5 luglio 1976-19 giugno 1979)	418	3.781,05	2.419	395	N.d.	1.240	3.659	666	18,2
VIII (20 giugno 1979-11 luglio 1983)	674	4.719,00	3.567	617	N.d.	1.814	5.381	963	17,9
IX (12 luglio 1983-1 ^o luglio 1987)	639	4.726	4.240	597	N.d.	1.829	6.069	798	13,1
X (2 luglio 1987-22 aprile 1992)	768	8.142	5.805	665	N.d.	2.671	8.476	1.061	12,5
XI (23 aprile 1992-14 aprile 1994)	322	3.497	3.467	287	N.d.	1.691	5.158	311	6,0
XII (15 aprile 1994-8 maggio 1996)	326	3.438	3.784	310	N.d.	2.438	6.222	320	5,1
XIII (9 maggio 1996-29 maggio 2001)	878	14.657	7.721 **	1.061	6.292	4.663	12.384	906	7,3
XIV (30 maggio 2001-27 aprile 2006)	757	13.759	5.985	965	6.274	3.432	9.417	686	7,3
XV (27 aprile 2006)***	162	2.395	2.716	174	1.289	1.621	4.337	40	0,9

(*) Compresi i disegni di legge stralcio e i cosiddetti "restituiti" al Governo per essere ripresentati all'altro ramo del Parlamento; (**) compresi i disegni di legge trasmessi dal Senato; (***) Dati al 1^o giugno

Fonte: Camera e Senato

FRANCIA



L'iniziativa spetta al Primo ministro

La Costituzione francese elenca le materie in cui il Parlamento può approvare leggi, disponendo che quanto non espressamente riservato alla legge, può essere disciplinato con regolamento del Governo. L'iniziativa legislativa spetta al Primo ministro e ai componenti del Parlamento. Le Camere lavorano secondo programma e un ordine del giorno definito sulla base delle priorità del Governo. Un provvedimento, per diventare legge, deve essere votato da entrambe le Camere nello stesso testo. Se ciò non avviene dopo due letture da parte di ciascuna Camera, il primo ministro può chiedere la riunione di una commissione bicamerale paritaria incaricata di proporre un testo risolutivo delle disposizioni controverse. Se, dopo un'ulteriore lettura da parte di ciascuna Camera manca ancora l'accordo, il Governo può chiedere all'Assemblea nazionale di deliberare in via definitiva. La stessa procedura è seguita, anche solo dopo una lettura, nei casi in cui il Governo abbia dichiarato l'urgenza del disegno di legge. Le leggi organiche (elencate dalla Costituzione) necessitano, invece, in ogni caso, di una doppia approvazione da parte di Assemblea Nazionale e Senato. Nel corso del dibattito parlamentare, inoltre, il presidente dell'Assemblea dispone di strumenti per chiudere la discussione e mettere, comunque, in votazione il testo proposto dal Governo. La Francia, dunque, coerentemente con la natura semi-presidenziale della sua forma di Governo, si caratterizza per una accentuata delega all'Esecutivo dei poteri normativi nonché per la possibilità riconosciuta a esso di incidere sui lavori parlamentari per far approvare, in tempi certi, i propri provvedimenti.

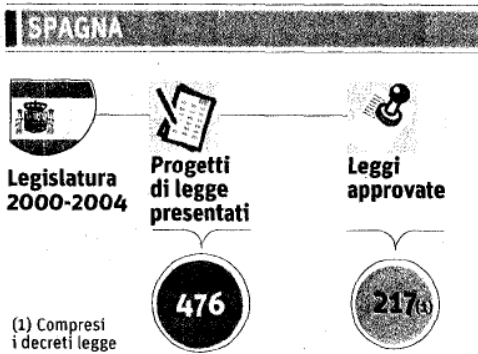
GERMANIA*



*Periodo 2005-2007

I disegni di legge vanno solo al Bundestag

In Germania l'iniziativa legislativa spetta al Governo federale, ai componenti del Bundestag e del Bundesrat. I disegni di legge sono trasmessi, di regola, al solo Bundestag (la Camera politica). I provvedimenti d'iniziativa governativa, tuttavia, prima di essere presentati alla Camera, devono passare per il Bundesrat (il Senato federale), che esprime il proprio parere entro sei settimane (ridotte a tre se il Governo dichiara l'urgenza). Ugualmente i disegni di legge d'iniziativa del Senato federale devono essere preliminarmente trasmessi al Governo federale per l'espressione di un parere entro sei settimane. Secondo la Legge fondamentale tedesca, le leggi federali sono approvate dal solo Bundestag. Tuttavia, in determinati (e numerosi) casi espressi dalla Carta costituzionale, il Senato federale partecipa al processo legislativo al pari della Camera politica, per cui per l'approvazione del provvedimento è richiesto il voto conforme di entrambe le Camere. In ogni caso, dopo l'approvazione del provvedimento da parte della Camera politica, il disegno di legge è trasmesso immediatamente al Senato federale, che entro tre settimane può richiedere la convocazione della Commissione di conciliazione composta da un uguale numero di membri di ciascuna Camera. Salvo i casi indicati dalla Legge fondamentale, qualora tale Commissione proponga un cambiamento del testo legislativo approvato, la Camera deve procedere a una nuova deliberazione. Se la Camera respinge la proposta, il Senato federale ha una settimana di tempo per sollevare opposizione contro la legge davanti allo stesso Bundestag, che può, a certe condizioni, superare tale veto.



Dal Senato approvazione tacita

La Costituzione spagnola attribuisce l'esercizio della funzione legislativa a entrambe le Camere, secondo uno schema simile a quello italiano. In realtà solo nei casi di disegni di legge in materia costituzionale il Senato spagnolo svolge lo stesso ruolo del Congresso dei deputati.

Infatti, i disegni di legge presentati dal Governo, dai componenti del Congresso o del Senato, devono essere approvati dal Congresso dei deputati e s'intendono tacitamente approvati anche dal Senato qualora, entro due mesi dal ricevimento del testo, questo non sollevi opposizione verso il provvedimento ovvero non presenti emendamenti al testo.

In entrambi i casi, il termine di due mesi si riduce a venti giorni qualora il Governo dichiari urgente il provvedimento. Il "no" opposto dal Senato impone, trascorsi due mesi dalla dichiarazione del veto, una seconda deliberazione da parte del Congresso a maggioranza assoluta ovvero a maggioranza semplice.

Nel caso, invece, in cui il Senato presenti emendamenti al testo, questi possono essere accettati o respinti a maggioranza semplice dal Congresso.

Nella programmazione dei lavori il Governo spagnolo svolge un ruolo determinante, potendo anche chiedere l'approvazione entro tempi definiti dei provvedimenti presentati.

Il parlamentarismo spagnolo si caratterizza, dunque, per un Governo che ha assunto, specialmente negli ultimi quindici anni, un ruolo centrale nella produzione normativa potendo, peraltro, emanare decreti delegati, legislativi e in via d'urgenza.



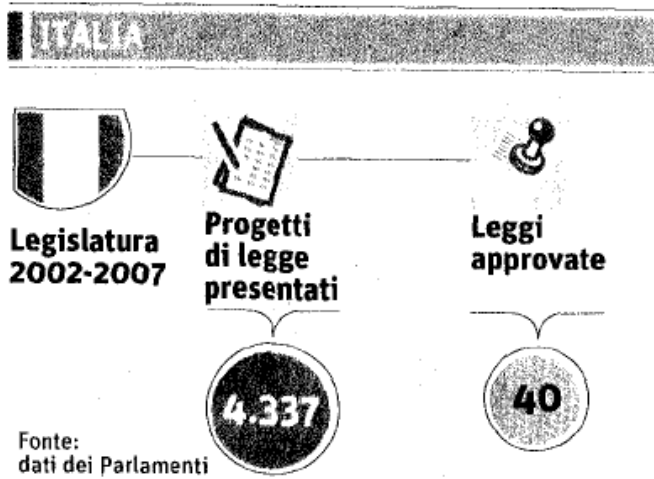
Nelle discussioni tempi ben precisi

Nel procedimento legislativo britannico il ruolo del Governo è centrale. Sebbene, infatti, qualsiasi deputato possa presentare un disegno di legge, solo quelli d'iniziativa governativa, salvo casi particolari, hanno la speranza di essere discussi alla Camera dei Comuni e posti in votazione. E questo essenzialmente perché spetta al Governo determinare il contenuto dell'ordine dei lavori delle Camere.

In tale contesto, la Camera dei Lords assolve a una funzione di garanzia: di regola, infatti, essa approva, ponendo una sorta di "visto", il testo licenziato dalla Camera dei Comuni, intervenendo nel merito solo quando è contraria all'emanazione dell'atto. Pur in tali casi i Parliament Acts del 1911 e del 1949 dispongono che, falliti i tentativi di mediazione tra le due Camere, il Governo possa chiedere che il disegno di legge, approvato dalla sola Camera dei Comuni, sia comunque trasmesso alla Corona per il Royal Assent, ovvero la promulgazione.

I disegni di legge di natura finanziaria ("money bills") sono, invece, sottoposti alla discussione della Camera dei Lords ma non anche al voto e s'intendono comunque approvati dopo un mese dall'avvio dell'esame.

Nel procedimento legislativo, quindi, i singoli parlamentari godono, in sostanza, di soli poteri ostativi, per giunta dall'effetto limitato. Strumenti che, tuttavia, non possono bloccare l'iter dei disegni di legge d'iniziativa governativa, potendo il Governo, tra l'altro, chiedere la chiusura della discussione con l'immediata messa in votazione delle proprie proposte e la "ghigliottina" che, una volta limitato il tempo della discussione, impone allo Speaker di togliere la parola all'oratore del momento.



Doppio passaggio con lo stesso testo

In Italia un disegno di legge deve, per diventare legge, essere approvato da entrambe le Camere in identico testo e promulgato dal presidente della Repubblica. Dopo la presentazione da parte del Governo, dei singoli parlamentari, delle Regioni, del Cnel o del corpo elettorale, il progetto di legge è trasmesso alla commissione parlamentare competente, la quale lo istruisce, discutendone il contenuto e approvandone emendamenti, e lo sottopone all'Aula.

Una volta approvato dall'Assemblea, l'atto viene trasmesso all'altra Camera, dove segue il medesimo iter. Qualora sia approvato un testo differente rispetto a quello trasmesso dalla prima Camera, il provvedimento torna alla Camera originaria per una nuova discussione. Se il contrasto tra le due Camere permane, ha inizio la cosiddetta navetta parlamentare, ovvero il provvedimento è trasmesso e inviato da una Camera all'altra finché le rispettive Aule non approvano una versione identica.

Il programma dei lavori delle due Camere è definito dalla conferenza che riunisce i presidenti dei gruppi parlamentari, anche tenendo conto delle priorità indicate dal Governo, che può dichiarare l'urgenza di alcuni disegni di legge (riducendo così i tempi per la presentazione degli emendamenti nonché per la discussione in commissione). Il Governo, tuttavia, non dispone dell'ordine del giorno delle Camere e non può definire tempi certi per l'approvazione dei propri provvedimenti: anche per questo motivo l'Esecutivo ricorre sempre più spesso all'emanazione di decreti legge ovvero richiede al Parlamento la delega per emanare decreti legislativi.

A CURA DI
Pier Luigi Petrillo