

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Disegno di legge recante Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro. Esame A.C. 1441- <i>quater</i> -B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato (Parere alla XI Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i>)	4
Comunicazioni del Presidente	7
ALLEGATO (<i>Conclusioni</i>)	9

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO

*Giovedì 21 gennaio 2010. — Presidenza
del presidente Lino DUILIO.*

La seduta comincia alle 13.25.

Disegno di legge recante Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro.

Esame A.C. 1441-*quater*-B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

(Parere alla XI Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*).

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge in titolo.

Antonino LO PRESTI, *relatore*, ricorda brevemente il contenuto del provvedi-

mento in esame, in cui sono rinvenibili numerose disposizioni che ridefiniscono le forme di tutela giurisdizionale e gli altri strumenti di composizione delle controversie relative ai rapporti di lavoro. Anche in qualità di componente della Commissione Giustizia, rileva che sarebbe stato auspicabile un più incisivo ruolo di tale ultima Commissione che, invece, si trova costretta a svolgere una mera funzione consultiva. Ciò avrebbe probabilmente consentito di superare alcuni elementi censurabili del testo, su cui si sofferma la proposta di parere, con particolare riguardo agli articoli 5, comma 1, 24, comma 1, e 34-*bis*.

Illustra quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1441-*quater*-B limitatamente alle parti modificate dal Senato ed agli ulteriori emendamenti approvati dalla Commissione di merito nella seduta del 19 gennaio 2010;

ricordato che sul medesimo provvedimento il Comitato si era già espresso in

prima lettura in data 2 ottobre 2008, e rilevato che:

il provvedimento, anche a seguito delle modifiche apportate al Senato, reca un contenuto estremamente complesso e investe numerosi profili della disciplina giuslavoristica (controversie di lavoro, lavori usuranti, riorganizzazione di enti, congedi, aspettative e permessi, ammortizzatori sociali; servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione femminile, misure di contrasto al lavoro sommerso), in cui si innestano alcune nuove disposizioni di delega legislativa, segnatamente in materia di lavori usuranti (articolo 1), di riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero del lavoro (articolo 2), di riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi (articolo 24), di armonizzazione del sistema di tutela assistenziale e previdenziale del personale dei Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (articolo 29, comma 7); inoltre, l'articolo 48, novellando integralmente i relativi commi dell'articolo 1 della legge n. 247 del 2007, riapre sostanzialmente i termini per l'esercizio di deleghe in materia di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione e apprendistato e di occupazione femminile; non risulta tuttavia pertinente a tale ambito normativo la previsione, all'articolo 49, volta ad incrementare l'autorizzazione di spesa ai fini dell'indennizzo ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie;

esso reca, in alcuni casi, modifiche non testuali alla disciplina vigente ed in particolare: l'articolo 1, comma 2, integra in nodo indiretto i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 3, della legge n. 247 del 2007; l'articolo 39 estende ai fondi intestati al Ministero del lavoro la disciplina dell'impignorabilità applicabile ai fondi destinati al Ministero della salute, modificando così in maniera non testuale, per due distinti profili, l'articolo 1, comma 294, della legge finanziaria 2006; l'articolo 42 modifica i criteri di calcolo della retribuzione per i periodi riconosciuti figurativamente, ai fini previdenziali, con riferimento all'anzianità contributiva matu-

rata successivamente al 31 dicembre 2004, operando in maniera non testuale rispetto alla disciplina recata dall'articolo 8 della legge n. 155 del 1981;

reca disposizioni di interpretazione autentica (articolo 21 e articolo 29, comma 4) e di carattere derogatorio (articolo 7, comma 1, capoverso 1-*quinquies*; articolo 8, comma 2);

presenta disposizioni che recano termini già scaduti, per le quali andrebbe quindi verificata l'eventuale portata retroattiva (articolo 27, comma 1; articolo 45); inoltre, l'articolo 49 che incrementa un'autorizzazione di spesa «*per ciascuno degli anni 2009 e 2010*»;

il disegno di legge incide, in più punti, su fonti secondarie sia determinandone l'abrogazione (articolo 12) sia rilegificando materie disciplinate da regolamenti di delegificazione (articolo 4, comma 1 e articolo 30) sia intervenendo con modifiche non testuali su regolamenti ministeriali (articolo 51);

il provvedimento, inoltre, adotta espressioni generiche, dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione (ad esempio, l'articolo 38 prevede la facoltà del Ministro del lavoro di prevedere misure di sostegno al reddito per lavoratori disoccupati o a rischio di esclusione del mercato del lavoro, senza specificare il tipo di atto da adottare né i criteri da seguire per l'individuazione delle misure);

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-*bis* del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

si verifichi la portata normativa delle seguenti disposizioni:

a) l'articolo 5, comma 1, lettera c) – che attribuisce esplicitamente le controversie in materia di irrogazione delle sanzioni amministrative riguardanti l'impiego

di lavoro irregolare alla competenza del giudice ordinario – dal momento che esso appare sovrapporsi a quanto statuito dall'articolo 22-*bis*, comma 2, lettera *a*) della legge n. 689 del 1981, che pure dichiara la competenza del giudice ordinario sul giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione di pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria « *quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia: a) di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro; b) di previdenza e assistenza obbligatoria* »;

b) l'articolo 34-*bis*, in materia di spese di giustizia nel processo del lavoro – che prevede la soppressione della voce n. 1639 dell'allegato A annesso al decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relativa alla legge 2 aprile 1958, n. 319 – dal momento che tale voce è già stata soppressa dal decreto-legge n. 200 del 2008, consentendo dunque alla citata legge n. 319 del 1958 di sopravvivere all'effetto abrogativo, come ulteriormente sancito dalla sua inclusione nella ricognizione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore effettuata con il recente decreto legislativo n. 179 del 2009, in attuazione dell'articolo 14 della legge n. 246, del 2005;

si sopprimano le disposizioni volte a modificare in modo implicito e frammentario disposizioni contenute in provvedimenti di rango subordinato e segnatamente:

a) l'articolo 30, che estende i limiti di età per il reclutamento degli atleti dei gruppi sportivi delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per particolari discipline indicate dagli appositi bandi di concorso, incidendo dunque in modo non testuale sui regolamenti di delegificazione adottati in materia (decreti del Presidente della Repubblica n. 316 del 2002, per la Guardia di finanza; n. 393 del 2003 per la

Polizia di Stato; n. 83 del 2004 per l'Arma dei carabinieri; n. 113 del 2005 per le Forze armate);

b) l'articolo 51, che reca una modifica non testuale dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Ministro del lavoro n. 158 del 2000 in materia di nomina del Comitato amministratore del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale dipendente dalle imprese di credito.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

all'articolo 24, comma 1, lettera *d)* – che indica, tra i principi e criteri direttivi della delega ivi prevista, anche la « *ridefinizione dei presupposti oggettivi e precisazione dei requisiti soggettivi, nonché razionalizzazione e semplificazione dei criteri e delle modalità per la fruizione dei congedi, delle aspettative e dei permessi di cui al presente articolo, al fine di garantire l'applicazione certa ed uniforme della relativa disciplina* »- dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare se le espressioni adottate costituiscano un parametro sufficiente vincolante per il legislatore delegato; peraltro, andrebbe anche valutata l'opportunità di differenziare tale delega da quella di cui all'articolo 48, comma 1, lettera *c)*, sulla « *revisione della vigente normativa in materia di congedi parentali, con particolare riferimento all'estensione della durata di tali congedi e all'incremento di genere anche di tipo retributivo* »;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 34, comma 5, ed all'articolo 52 – che intervengono sulla disciplina di alcune fattispecie contrattuali di lavoro, al fine di determinare le misure indennitarie da riconoscere al lavoratore in caso di specifiche violazioni della normativa – dovrebbe valutarsi l'opportunità di chia-

rire se in entrambe le disposizioni tra gli effetti dell'accertamento giudiziario possano esservi anche effetti costitutivi del rapporto di lavoro (come sembra desumersi dalla locuzione « *Nei casi di conversione del contratto a tempo determinato* » di cui all'articolo 34 e dall'espressione « in caso di accertamento della natura subordinata di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ») ovvero ciò sia invece precluso, in considerazione della natura « omnicomprensiva » dell'indennità prevista dall'articolo 34 e dalla circostanza che l'articolo 52 dispone nel senso che il datore di lavoro, in presenza di determinati comportamenti « *è tenuto unicamente a indennizzare il prestatore di lavoro con un'indennità* » ivi stabilita; andrebbe peraltro valutata l'opportunità di precisare se tale disciplina operi solo con riguardo ai procedimenti in corso;

all'articolo 50, comma 5 – che novella l'articolo 12 del decreto legislativo n. 276 del 2003 – dovrebbe valutarsi l'esigenza di coordinare la lettera *a*) e la lettera *f*), in quanto quest'ultima riferisce gli interventi del citato articolo 12 « con esclusivo riferimento ai lavoratori assunti per prestazioni di lavoro in somministrazione », definizione non del tutto coincidente con quella adottata dalla lettera *a*) per individuare la platea di beneficiari. »

Roberto ZACCARIA, condividendo la proposta di parere, rileva che anche questo provvedimento si inserisce in una prassi, da tempo invalsa, di utilizzo anomalo dello strumento della delegazione legislativa. Il dato più significativo è probabilmente rappresentato dal rilevante numero di disposizioni di delega contenuto in un numero relativamente esiguo di leggi, ciascuna delle quali è oggetto di approvazione in tempi rapidi. Conseguentemente, anche discipline di grande rilevanza, quale è stata indubbiamente la recente delega in materia di energia ed impianti nucleari conferita al Governo, non hanno avuto adeguata attenzione in sede parlamentare né tempi congrui di discussione.

Invita quindi i componenti del Comitato a porre attenzione al fenomeno della delegazione legislativa, eventualmente avvalendosi anche in questo ambito di una esauriente elaborazione di dati forniti dagli uffici.

Il Comitato approva la proposta di parere.

Comunicazioni del Presidente.

Lino DUILIO, *presidente*, facendo seguito a quanto comunicato lo scorso 12 novembre, in occasione della presentazione della prima versione del documento, ritiene che in questa ultima seduta che si svolge durante il suo mandato possa licenziarsi definitivamente il rapporto sulla decretazione d'urgenza, integrandolo con quelle considerazioni e proposte conclusive suggerite dagli esiti del dibattito svoltosi lo scorso 12 gennaio 2010.

Al riguardo, si è fatto carico di elaborare un documento – di cui dispone la pubblicazione in allegato – che sintetizzi i dati di maggior interesse emersi dalla ricerca e che, richiamando gli spunti di riflessione offerti dai qualificati partecipanti alla tavola rotonda, possa orientare con proposte concrete un virtuoso percorso di miglioramento della produzione legislativa.

Al riguardo, sarà sua cura trasmettere il documento definitivo alla Presidenza della Camere, per il seguito che si riterrà di dare a tali suggerimenti. Sente tuttavia di dover esprimere da subito un sincero ringraziamento al Presidente Fini per aver convintamente supportato le iniziative del Comitato per la legislazione e per aver espressamente investito tale organo anche dello stimolante compito di valutare le conseguenze, a legislazione vigente, che la definitiva approvazione del Trattato di Lisbona pone nel modo di legiferare ai Parlamenti.

Tale linea di indagine potrà dunque essere sviluppata dal futuro presidente del Comitato per la legislazione, unitamente alle riflessioni sull'evoluzione dello strumento della delega legislativa, come suggerito dall'onorevole Zaccaria.

Conclusivamente, nell'imminenza della scadenza del proprio turno di presidenza, intende rivolgere un sentito ringraziamento ai componenti del Comitato ed agli uffici per la qualità del contributo fornito da ciascuno al lavoro dell'organo. Ciò ha consentito che si istaurasse un proficuo spirito di costante collaborazione e ottimi rapporti anche sul piano personale. Nel concludere un'esperienza umana e professionale sicuramente positiva, formula quindi al collega Lo Presti, chiamato ad assumere le funzioni di presidente per il periodo successivo, i migliori auguri di buon lavoro.

Roberto ZACCARIA e Antonino LO PRESTI, dichiarano di condividere pienamente i contenuti del documento presentato dal Presidente.

Interpretando il comune sentire di tutti componenti del Comitato per la legislazione, ringraziano il presidente per l'equilibrio, l'imparzialità e la competenza con cui ha saputo esercitare il proprio mandato e per l'impegno profuso nella realizzazione di iniziative particolarmente qualificanti dell'attività dell'organo.

La seduta termina alle 13.50.

ALLEGATO

TENDENZE E PROBLEMI DELLA DECRETAZIONE D'URGENZA**CONCLUSIONI**

A) I PRINCIPALI RISULTATI EMERSI DALL'INDAGINE – La sezione finale della ricerca è dedicata a sintetizzare i dati di maggior interesse emersi al fine di indicare, sulla base degli spunti di riflessione offerti dai qualificati partecipanti alla tavola rotonda del 12 gennaio 2010, proposte concrete per un virtuoso percorso di miglioramento della produzione legislativa.

L'elaborazione dei dati concernenti la decretazione d'urgenza riferiti alla XV ed ai primi diciotto mesi della XVI legislatura, periodi di durata comparabile ma contraddistinti da maggioranze di diverso colore, mette in luce alcuni fattori di difficoltà degli attuali processi legislativi che si presentano in modo simile nelle ultime legislature:

1. si manifesta un andamento sostanzialmente costante del **numero assoluto** dei decreti legge emanati (45 nella XV legislatura e 52 nella XVI);

2. in base ad un'analisi quantitativa (articoli, commi e caratteri a stampa) si evidenzia, nella XVI legislatura, un sensibile **aumento della regolazione** complessivamente approvata per decreto (+66 per cento);

3. il *trend* di **crescita dei contenuti** durante la loro conversione, già notevole nella XV legislatura (+50 per cento) si accentua ulteriormente in quella in corso (+70 per cento);

4. la percentuale dei decreti legge valutabili come **intersettoriali ed eterogenei** – pari a 9 nella XV (22,5 per cento) e 11 nella XVI (25 per cento) – resta alta ma sostanzialmente costante, come testimoniato, in sede di istruttoria parlamen-

tare, dal numero di Commissioni mediamente coinvolte (8 nella XV e 9 nella XVI legislatura);

5. si è accentuato il **ricorso alla votazione fiduciaria** su leggi di conversione (dal 25 per cento della XV legislatura al 31 per cento di quella in corso);

6. è **approvata con votazione fiduciaria** il 58 per cento (nella XV) e il 68 per cento (nella XVI) della regolazione complessiva contenuta nelle leggi di conversione; in particolare ciò avviene in modo sistematico per i decreti di maggiore peso e importanza che arrivano nel corso del loro *iter* a superare i 40.000 caratteri (nelle ultime due legislature l'unica eccezione riguarda il d.l. 39/2009 sull'Abruzzo); quelli che manifestano un forte carattere intersettoriale (evidenziato dall'assegnazione ad almeno 10 commissioni); quelli emanati tra il 15 giugno ed il 15 agosto (ovvero per i quali i 60 giorni utili per la conversione coincidono almeno in parte con i periodi di pausa estiva dei lavori parlamentari);

7. nonostante i provvedimenti urgenti abbiano investito la quasi totalità dei settori normativi, in entrambe le legislature esistono **decreti a contenuto tipico e ricorsivo** (proroghe termini, missioni internazionali e di adempimento di obblighi comunitari) ed aree specifiche in cui la decretazione interviene con maggiore sistematicità (economia, ambiente, sicurezza); la XVI legislatura registra un progressivo slittamento della regolazione economico-finanziaria dalla legge finanziaria ai provvedimenti urgenti, accentuando una tendenza già in atto durante la precedente legislatura;

8. è frequente la **concatenazione dei provvedimenti** d'urgenza, finalizzati a « correggere » o integrare discipline adottate con precedenti decreti, in un arco di tempo estremamente ridotto;

9. sono eccezionali i casi di decreti realmente decaduti e il cui contenuto non sia stato recuperato in altra sede.

B) GLI SPUNTI DI RIFLESSIONE – I dati evidenziano in termini oggettivi le difficoltà cui va incontro, da anni, il processo di legislazione, anche a causa di un uso poco ordinato degli strumenti legislativi.

Il decreto legge assorbe la parte preponderante della legislazione, dimostrando di essere un efficace mezzo di decisione e di attuazione del programma di Governo. Da tale fenomeno discende che « è stato invece compresso – per le modalità adottate nel corso del tempo da parte di governi rappresentativi di diversi e opposti schieramenti – l'esercizio del ruolo del Parlamento ». Così si è espresso il Presidente della Repubblica in un recente intervento, aggiungendo anche che « tutto ciò finisce per gravare negativamente sul livello qualitativo dell'attività legislativa e sull'equilibrio del sistema delle fonti ».

Le problematiche degli strumenti legislativi sono state oggetto di attenzione nella tavola rotonda del 12 gennaio 2010, promossa dal Comitato per la legislazione.

In quella sede si è evidenziato come si tratti di processi storici che si legano a più ampi fenomeni che investono in generale il sistema istituzionale. Si sono, in tal senso, analizzati i fattori di evoluzione e di forte cambiamento dei rapporti fra l'Esecutivo ed il Parlamento, già messi in evidenza dalla stessa *Nota di Sintesi* del Rapporto sulla legislazione 2009, sulla base di una approfondita ricognizione dell'articolazione delle politiche pubbliche nazionali tra Stato e autonomie.

Si è posto in luce anche come si siano andati accumulando diversi fattori che spostano verso i rapporti tra i livelli territoriali il cuore di importanti processi di governo, creando dunque nuove forme di bilanciamento e reciproco controllo tra

poteri centrali, regionali e locali, tra i quali oggi si sviluppano tutti i principali processi democratici. I rapporti tra gli esecutivi divengono il centro di tali processi e la legislazione statale non esercita più una funzione pienamente regolativa o direttiva, ma spesso offre solo una base procedurale ovvero interviene per aspetti parziali o meramente finanziari.

Il Parlamento è perciò chiamato a ricercare nuovi strumenti per esercitare le sue fondamentali funzioni di discutere e legittimare l'indirizzo politico e di controllarne lo svolgimento nel concreto articolarsi delle singole politiche. Il ruolo delle Assemblee legislative deve essere quindi interpretato in chiave evolutiva, anche in un'ottica di superamento della attuale crisi di rappresentanza politica e delle difficoltà strutturali di gestione delle decisioni in sede parlamentare, al fine di pervenire ad una complessiva opera di ammodernamento dell'apparato statale e del funzionamento delle Istituzioni.

Letture più radicali dei suddetti fenomeni prefigurano finanche « *la fine di un lungo ciclo: non solo quello, apertosi a partire dagli anni novanta, del dominio della legislazione complessa (cioè a dire della coesistenza di una pluralità di atti normativi e non normativi, prodotti da fonti diverse e tra loro collegati), ma quello ben più lungo del dominio della legislazione tout court come principale strumento di governo del nostro Paese* » (così si esprime, sia pure in forma dubitativa, la *Nota di sintesi*).

Non solo cioè viene in evidenza un affievolimento dell'incidenza della legislazione parlamentare sul complesso della normazione, con rilevanti implicazioni sul piano degli equilibri della forma di governo e della forma di Stato. Ciò in quanto gran parte delle esigenze di disciplinare ambiti fino ad oggi oggetto di legge parlamentare sembrano ormai soddisfatte mediante il ricorso a decreti-legge di notevoli dimensioni, la dilatazione delle ordinanze d'urgenza e la prassi invalsa dell'approvazione di disegni di legge contenenti un gran numero di deleghe tra loro disomogenee (peraltro caratterizzate tal-

volta dalla genericità dei principi e criteri direttivi) – con modalità che non sempre appaiono in linea con lo spirito delle garanzie sottese agli articoli 76 e 72, comma 4, della Costituzione.

Ma, in termini più generali, sembra emergere una sorta di inidoneità dello « strumento legge » a governare i processi reali, a fronte dello sviluppo di forme di decisione alternative alla legge in settori nevralgici. Sullo stesso versante, peraltro, vanno registrate le considerazioni espresse dal Presidente Giorgio Napolitano nel corso del citato intervento tenuto lo scorso 21 dicembre 2009 dinanzi alle Alte Magistrature della Repubblica, quando ha osservato che « *gli studiosi si chiedono se abbia finito per instaurarsi – anche attraverso il crescente uso e la dilatazione di ordinanze d'urgenza – un vero e proprio « sistema parallelo » di produzione normativa* ».

Il dibattito ha dunque confermato i risultati dello studio condotto, che evidenziano con chiarezza i riflessi pesantissimi a carico delle procedure parlamentari, segnatamente quelle preposte ad una corretta istruttoria legislativa e dunque alla qualità del prodotto finale, provocati dal *trend* in atto.

Ciò nella consapevolezza del ruolo della « legge » come strumento fondamentale di organizzazione della vita comunitaria e di integrazione pubblica della comunità nazionale e, non ultimo, come presidio del corretto rapporto fra lo Stato e i diritti dei cittadini. La qualità democratica di uno Stato – quale che sia il ruolo dello strumento normativo primario nel nuovo panorama istituzionale che si sta faticosamente delineando – si misura principalmente in ciò che nella legge è scritto e nel modo in cui tale contenuto si forma.

Nota comune delle riflessioni proposte nel corso della tavola rotonda del 12 gennaio è, pertanto, la necessità di dare nuova linfa ad un condiviso spirito riformatore che intervenga nella dinamica del processo legislativo in modo incisivo. E che rilanci la posizione di centralità del Parlamento come luogo privilegiato di elaborazione delle riforme e delle soluzioni ai

problemi istituzionali del Paese, assumendo su di sé la responsabilità di conoscere e superare i fattori di maggiore criticità.

Tra questi fattori, nel più specifico ambito delle procedure legislative, vi è sicuramente l'incardinamento di decreti di grandi dimensioni, spesso fortemente eterogenei, per i quali risulta difficoltoso lo svolgimento lineare dell'*iter* di esame. Ne origina frequentemente la necessità di utilizzare scorciatoie procedurali che precludono un pieno esame parlamentare dei contenuti nel merito e, di fatto, vanificano le finalità proprie della modalità di votazione « articolo per articolo » imposta dall'articolo 72 della Costituzione.

Va peraltro rilevato che la presenza di contenuti complessi, intersettoriali ed eterogenei discende anche dal notevole tasso di emendabilità che si realizza in sede parlamentare. Si tratta di un fenomeno che si è verificato in modo macroscopico nelle ultime legislature e su cui occorre intervenire in senso restrittivo, anche a tutela delle prerogative costituzionali della Presidenza della Repubblica.

Ciò inevitabilmente porta pregiudizio alla qualità normativa complessivamente prodotta tanto più marcato quanto più ridotto è il tempo concretamente a disposizione delle Commissioni e dell'Aula per il dibattito e la decisione.

Ne costituisce principale prova la necessità di ricorrere frequentemente a decreti di « manutenzione normativa » (quali i cosiddetti mille-proroghe ed i decreti integrativi e correttivi che intervengono in un ristrettissimo arco di tempo). Si genera una perenne fluidità ed instabilità del tessuto normativo che è evidentemente in contrasto con i principi di qualità della legislazione, di certezza del diritto e di stabilità del comando giuridico.

Ne costituisce ulteriore testimonianza il frequente utilizzo della tecnica di far confluire in un unico testo più provvedimenti urgenti che, in quanto originanti da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e da distinti decreti del Presidente della Repubblica, appare suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento

della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari.

LE PROPOSTE CONCLUSIVE – Come messo in evidenza anche nel corso della tavola rotonda del 12 gennaio 2010, sono prospettabili diverse linee di intervento, in primo luogo di rango costituzionale. Ma è emersa anche l'opportunità di individuare misure migliorative ancor prima sul piano dei comportamenti e delle prassi, sia sul versante parlamentare che in quello dei rapporti con l'Esecutivo.

In un quadro istituzionale di sostanziale irrinunciabilità allo strumento della decretazione d'urgenza nei termini quantitativi che si sono consolidati nelle ultime legislature, appare strategico promuovere la riduzione del numero di decreti legge dai contenuti eterogenei ed intersettoriali. L'adozione di più decreti di dimensioni contenute e relativi a settori normativi omogenei e specifici – piuttosto che un singolo decreto *omnibus* – permette un più ordinato lavoro nelle Commissioni, valorizzando la fase referente. Inoltre, « incrociando » la discussione dei provvedimenti tra Camera e Senato, ne potrebbero derivare tempi più adeguati per il dibattito in Assemblea, scongiurando la necessità di ricorrere a votazioni fiduciarie per meri motivi tecnici.

Specularmente all'esigenza di garantire la massima omogeneità possibile dei decreti legge nel loro testo originario, occorre porre attenzione al procedimento di conversione, al fine di evitare che l'ingresso di contenuti eterogenei avvenga in sede parlamentare. L'intervento sul regime di emendabilità dovrà muoversi nel senso dell'omologazione delle differenti prassi vigenti nelle due Camere (già prefigurata nella Giunta per il Regolamento della Camera del 28 febbraio 2007) e della valorizzazione della natura peculiare della legge di conversione, ontologicamente diversa dai progetti ordinari in quanto mero contenitore delle sole disposizioni connotate da requisiti di necessità e urgenza

(concetto richiamato, in particolare, nella lettera inviata dal Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei Ministri lo scorso 9 aprile 2009).

Pur nella consapevolezza dell'origine parlamentare di molte proposte emendative, non può disconoscersi il fatto che risultano altrettanto frequenti le modifiche suggerite in sede parlamentare dall'Esecutivo stesso, circostanza che dovrebbe indurre il Governo a potenziare quei meccanismi di progettazione e di istruttoria endogovernativi, che sono preliminari all'adozione dell'intervento legislativo. In tal senso, sarebbe forse utile verificare percorsi di riforma della disciplina dell'attività di governo, a distanza di oltre venti anni dalla legge n. 400 del 1988.

Sarebbe altresì auspicabile che il Governo abbia cura di evitare la presentazione di decreti legge in prossimità della sospensione dei lavori parlamentari, tranne che nell'insorgenza di casi di assoluta imprevedibilità, affinché siano garantiti tempi congrui per l'istruttoria parlamentare.

In un'ottica di riforma complessiva degli strumenti legislativi e di decisione parlamentare, vanno inoltre colte le opportunità di un miglioramento dei metodi della legislazione e di un potenziamento degli strumenti legislativi ordinari come alternativa alla decretazione d'urgenza, che presumibilmente scaturiranno dal necessario adeguamento dei regolamenti parlamentari alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009) e ai contenuti del trattato di Lisbona. Su quest'ultimo aspetto, si ricorda che il Presidente Fini, nel corso della tavola rotonda del 12 gennaio, ha espressamente investito il Comitato per la legislazione del compito di valutare le conseguenze, a legislazione vigente, che la definitiva approvazione del Trattato pone nel modo di legiferare ai Parlamenti.

Potrebbe avere l'effetto di ridurre il ruolo adesso esorbitante del decreto-legge nel panorama delle fonti il rafforzamento di procedure parlamentari snelle e di efficaci corsie preferenziali per qualificate

proposte legislative. L'effettiva garanzia circa la conclusione entro tempi ragionevoli dovrebbe accompagnarsi a procedure istruttorie che curino in modo efficace il profilo della valutazione qualitativa delle norme nelle diverse fasi.

Del pari, come emerso nella tavola rotonda del 12 gennaio, la questione investe aspetti di più ampio respiro, che inducono ad un ripensamento dell'intero sistema delle fonti nel contesto di una ricollocazione delle funzioni dell'Istituzione parlamentare.

Ogni prospettiva di riforma della Carta costituzionale nella parte che regola la produzione normativa dovrà muoversi nel senso di semplificare il procedimento legislativo, anche con il superamento del bicameralismo perfetto, al fine di creare le

condizioni per migliorare complessivamente il livello qualitativo della produzione legislativa.

La riforma dovrà, in sostanza essere permeata dal principio, che taluni ritengono utile esplicitare nel testo costituzionale, secondo cui le leggi devono essere «buone leggi»: poche, scritte in modo chiaro, dal significato certo, dagli effetti corrispondenti agli scopi prefissati, tali da recare benefici maggiori dei costi e prive di conseguenze indesiderate. Solo allora potrà essere meno arduo il lavoro interpretativo, più oggettiva e uniforme l'applicazione del diritto di giudici, enti pubblici ed imprese e dunque più democratico il rapporto tra le Istituzioni ed i cittadini, destinatari naturali delle norme.