




Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013
Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento
Disegni di legge statali di interesse regionale

**DISEGNI DI LEGGE STATALI DI INTERESSE REGIONALE
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE RIFORME COSTITUZIONALI
IN DISCUSSIONE AL PARLAMENTO**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11-12 aprile 2013 Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento Disegni di legge statali di interesse regionale
---	---	--

UN FATICOSO INIZIO LEGISLATURA

Poche cose che voi già immagino sappiate, ma che cercherò di contestualizzare alla luce dei provvedimenti che si affacciano all'esame del Parlamento per necessità temporali o per emergenze economiche. Qui vorrei darvi solo alcuni spunti di lettura di quanto sta accadendo e cogliere l'occasione per approfondire qualche passaggio regolamentare legato all'inizio della legislatura.

Intanto, per inciso, ricordo a chi non lo sapesse o non l'avesse capito che questa appena iniziata è la XVII legislatura, e non dico altro.

E' ben nota la circostanza relativa alla contingente impossibilità di una fisiologica dialettica tra le istituzioni e all'interno delle stesse, a causa dello stallo politico venutosi a creare successivamente alle elezioni politiche.

Davanti ad un governo, già di per sé anomalo per nascita, e che in questo momento può operare solo per gli affari correnti, abbiamo un Parlamento dove la mancanza di una chiara identificazione delle forze di maggioranza e di minoranza implica la necessità di ricorrere a strumenti speciali per rispondere alla necessità di approvare alcuni provvedimenti urgenti.

Sia il regolamento della Camera che il regolamento del Senato prevedono gli strumenti per rispondere a questa evenienza, attraverso la possibilità di costituire delle Commissioni speciali. Queste sono utilizzate nel fisiologico corso della legislatura solitamente per affrontare le tematiche relative a particolari settori (come ad esempio il tema dei disavanzi sanitari nella passata legislatura), ma possono anche essere utilizzate, qualora non siano ancora state istituite le commissioni permanenti, come già accaduto ad esempio all'inizio della XIV legislatura, per esaminare atti urgenti quali tipicamente i decreti legge di conversione dei decreti legge (articolo 22, comma 2 reg. Camera e 24 reg. Senato).

Così infatti è accaduto in entrambi i rami del Parlamento: non potendo costituire le Commissioni parlamentari a causa della impossibilità di definire una maggioranza e una opposizione, si è ricorsi alla istituzione di due commissioni speciali che potessero garantire l'approvazione di taluni provvedimenti urgenti nell'attesa della auspicabile formazione del Governo.

Al Senato è stata istituita la "Commissione speciale per l'esame di disegni di legge di conversione di decreti legge di altri provvedimenti urgenti presentati dal Governo", mentre alla Camera si è costituita una "Commissione speciale per l'esame degli atti del Governo".

Come è stato autorevolmente affermato, l'intreccio del meccanismo regolamentare e della prassi "suggerisce" (e il termine pare eufemistico) di costituire le commissioni parlamentari permanenti solo successivamente alla formazione del Governo. Non tutte le forze politiche presenti in Parlamento hanno peraltro manifestato questa opinione e soprattutto questo spirito istituzionale.

Le polemiche sono infatti state molto forti e sono anche favorite da una circostanza particolare, relativa al fatto che contrariamente alla parallela commissione speciale del Senato, i cui poteri sono stati individuati in maniera potenzialmente ampia ed inclusiva di



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013
Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento
Disegni di legge statali di interesse regionale

ogni possibile evenienza, il mandato e la stessa denominazione della Commissione speciale istituita presso la Camera dei Deputati sono definiti e precisi.

Ogni qual volta, quindi, la commissione si trova ad esaminare un diverso oggetto il suo mandato deve essere rinnovato, ampliato o modificato.

Il provvedimento che aveva fornito l'occasione e l'urgenza per la costituzione delle commissioni era stata la relazione che il Governo aveva inviato alle Camere il 21 marzo sulle prospettive di crescita dell'economia e sull'andamento dei conti pubblici, presupposto essenziale per aggiornare il bilancio e quindi provvedere all'emanazione del decreto legge sul pagamento dei debiti della PA, a gran voce atteso per dare una risposta alla difficile congiuntura economica.

Adempiuto questo passaggio con l'approvazione della relazione, al momento della presentazione del consequenziale disegno di legge di conversione l'assemblea della Camera si è trovata a dover integrare la competenza della commissione speciale già istituita, con la specifica previsione dell'esame di "alcuni atti del Governo aventi significativi effetti economico-finanziari e per i quali sono state ravvisate ragioni di urgenza".

Ma il problema potrebbe riproporsi e comunque in assenza di un Governo le polemiche aumenteranno, anche perché come è stato segnalato, il Parlamento si trova a dover far fronte ad un vero e proprio ingorgo di documenti sul fronte dei conti pubblici.

Teniamo infatti presente che, come da programma, il Consiglio dei Ministri il 10 aprile ha approvato il DEF (il documento di economia e di finanza), documento in cui vengono esposti gli obiettivi di politica economica e le variabili di finanza pubblica, che accanto all'aggiornamento del Programma di stabilità e al Piano nazionale di riforma, dovrà essere trasmesso a Bruxelles entro la fine del mese di aprile.

Ai primi di giugno infatti proprio sulla base di questi atti la Commissione europea metterà a punto le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri.

Il quadro è delicato e complicato, se si pensa anche al fatto che deve essere gestito da un Governo dimissionario e in carica per i soli affari correnti. Governo che, per inciso, ha anche portato all'approvazione in Consiglio dei Ministri, sempre da programma, anche la legge europea e la legge di delegazione europea (secondo quanto disciplinato dalla legge 234 del 2012). Si veda il Consiglio dei Ministri del 27 marzo.

Veniamo comunque alla realtà dei lavori parlamentari. Qualcosa si muove, appunto, altrimenti non vi sarebbe neppure stata l'urgenza di costituire le Commissioni speciali.

In primo luogo il decreto legge n. 35 "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della PA per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, norme in materia di versamento dei tributi degli enti locali.

E di questo merita parlare un attimo. Presentato alla Camera con il n. 676 il disegno di legge di conversione è già stato oggetto delle audizioni di Regioni ed enti locali, aziende e banche, presso le Commissioni speciali di Camera e Senato in seduta congiunta (l'11 aprile). L'arrivo in aula è previsto per la fine di aprile, mentre la prima approvazione è attesa nei primi giorni di maggio.



Il Senato è invece stato occupato dall'esame del decreto legge cd. Balduzzi, sulle disposizioni urgenti in materia sanitaria (che contiene regole per la sperimentazione futura delle terapie cellulari non ripetitive e disposizioni in materia di ospedali psichiatrici giudiziari), approvato dall'aula il 10 aprile e inviato per la seconda lettura alla Camera (decreto legge n. 24/2013, presentato al Senato con il n. 298).

Tanto per dare l'idea della singolarità della situazione attuale, basti solo sapere che la Commissione speciale del Senato ha dovuto sdoppiarsi per esaminare questo disegno di legge di conversione, prima nella veste consultiva (per l'esame e la valutazione della sussistenza dei presupposti costituzionali di necessità e di urgenza, nonché dei requisiti stabiliti dalla legge per l'emanazione dei decreti legge), e successivamente nel merito in sede referente, per poter poi passare la parola all'assemblea.

Veniamo ora, per curiosità, ad un aspetto particolare che si presenta al momento del passaggio ad una nuova legislatura.

Infatti, premesso che al termine di una legislatura tutti i progetti legge pendenti presso le Camere decadono, ci si potrebbe chiedere cosa prevedano al riguardo i regolamenti, rispettivamente di Senato e Camera dei Deputati.

Vi sono infatti delle iniziative legislative che alla scadenza della legislatura hanno raggiunto un significativo grado di elaborazione, fino ad arrivare all'approvazione da parte di un ramo del parlamento, oppure almeno da parte di una commissione permanente.


Come risulterà chiaro dalla lettura, i testi regolamentari di Camera e Senato, parzialmente diversi tra loro per le modalità e i presupposti richiesti, perseguono in questi casi analoghe finalità, comprensibilmente cercando di mantenere una certa continuità del sistema, parallelamente ad un tentativo di economia dei lavori parlamentari.

Questo sempre peraltro temperando l'ottica del mantenimento (o del recupero) dei lavori e delle riflessioni svolte, con la necessaria verifica e l'evidente coerenza con i nuovi equilibri politici e le relative sensibilità istituzionali.

Risulta quindi evidente che la preoccupazione di salvaguardare l'attività della precedente legislatura venga riservata solo a determinate categorie di disegni di legge e solo a determinate condizioni, che ne possano giustificare la ripresa.

La disciplina regolamentare è dunque la seguente (articoli 81 regolamento Senato e 107 regolamento Camera):

- per i disegni di legge presentati entro sei mesi dall'inizio della legislatura che riproducano l'identico testo di disegni di legge approvati da una sola Camera nella precedente legislatura, il governo o venti senatori (alla Camera: il governo o un presidente di gruppo) possono chiedere che sia dichiarata l'urgenza e adottata una particolare procedura abbreviata;
- l'assemblea delibera sulle singole domande, senza discussione, per alzata di mano; sono ammesse le dichiarazioni di voto;
- le commissioni permanenti alle quali siano stati deferiti in sede referente disegni di legge riproducenti l'identico testo di disegni di legge il cui esame sia stato esaurito dalle commissioni stesse nella precedente legislatura possono (nei primi sette mesi dall'inizio della nuova legislatura al Senato, o entro sei mesi alla Camera) deliberare,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11-12 aprile 2013 Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento Disegni di legge statali di interesse regionale
---	---	--

previo sommario esame, di adottare senza ulteriore discussione le relazioni già allora presentate;

- per ragioni essenzialmente pratiche, è stato altresì stabilito che per i disegni di legge di iniziativa popolare presentati nella precedente legislatura non è necessaria la ripresentazione. Essi, all'inizio della nuova legislatura sono d'ufficio nuovamente assegnati alle commissioni e seguono la procedura normale, salva l'applicabilità della procedura speciale, ricorrendone i presupposti specifici (articoli 107 reg. Camera e 74 e 81 reg. Senato).


Regolamento del SENATO

Articolo 81

1. Per i disegni di legge presentati entro sei mesi dall'inizio della legislatura che riproducano l'identico testo di disegni di legge approvati dal solo Senato nella precedente legislatura, il Governo o venti Senatori possono chiedere, entro un mese dalla presentazione, che sia dichiarata l'urgenza e adottata la procedura abbreviata di cui ai commi seguenti.
2. L'Assemblea delibera sulle singole domande, senza discussione, per alzata di mano; sono ammesse le dichiarazioni di voto con le modalità e nei limiti di cui al comma 2 dell'articolo 109.
3. Qualora il Senato deliberi l'urgenza e l'adozione della procedura abbreviata, se il disegno di legge è assegnato in sede referente, la Commissione è autorizzata a riferire oralmente e il disegno di legge stesso viene senz'altro iscritto nel calendario o nello schema dei lavori immediatamente successivo a quello in corso per la deliberazione da parte dell'Assemblea con discussione limitata ai soli interventi del relatore, del rappresentante del Governo, e dei proponenti di emendamenti, salve le dichiarazioni di voto di cui al comma 2 dell'articolo 109.
4. Se il disegno di legge è assegnato in sede deliberante, la Commissione deve porlo all'ordine del giorno non oltre il quindicesimo giorno dall'approvazione della richiesta.
5. Le Commissioni permanenti alle quali siano stati deferiti in sede referente disegni di legge riproducenti l'identico testo di disegni di legge il cui esame sia stato esaurito dalle Commissioni stesse nella precedente legislatura possono, nei primi sette mesi dall'inizio della nuova legislatura, deliberare, previo sommario esame, di adottare senza ulteriore discussione le relazioni già allora presentate.

Articolo 74

1. Quando un disegno di legge di iniziativa popolare è presentato al Senato, il Presidente, prima di darne annuncio all'Assemblea, dispone la verifica e il computo delle firme degli elettori proponenti, al fine di accertare la regolarità della proposta.
2. Per i disegni di legge di iniziativa popolare presentati nella precedente legislatura non è necessaria la ripresentazione. Essi, all'inizio della nuova legislatura, sono nuovamente

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11-12 aprile 2013 Laura Morandi – Provincia autonoma di Trento Disegni di legge statali di interesse regionale</p>
---	--	---

assegnati alle Commissioni e seguono la procedura normale, salva l'applicabilità, nei primi sette mesi, delle disposizioni dell'articolo 81.

3. Le competenti Commissioni debbono iniziare l'esame dei disegni di legge d'iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento. E' consentita l'audizione di un rappresentante dei proponenti designato dai primi dieci firmatari del disegno di legge.

4. I termini previsti dal comma 3 si applicano anche ai disegni di legge presentati dai Consigli regionali ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione. E' consentita l'audizione di un rappresentante del Consiglio regionale proponente.

Regolamento della Camera dei Deputati

Articolo 107

1. Qualora nei primi sei mesi dall'inizio della legislatura sia presentato un progetto di legge che riproduca l'identico testo di un progetto approvato dalla Camera nella precedente legislatura, l'Assemblea, quando ne dichiari l'urgenza, può fissare, su richiesta del Governo o di un presidente di Gruppo, un termine di quindici giorni alla Commissione per riferire.

2. Scaduto il predetto termine, il Presidente iscrive senz'altro il progetto all'ordine del giorno dell'Assemblea o della Commissione in sede legislativa a norma del comma 6 dell'articolo 25. (*)

3. Nel medesimo termine di sei mesi dall'inizio della legislatura, ciascuna Commissione, previo sommario esame preliminare, può deliberare di riferire all'Assemblea sui progetti di legge approvati dalla Commissione stessa in sede referente nel corso della precedente legislatura e di adottare la relazione allora presentata.

4. Per i progetti di legge di iniziativa popolare non è necessaria la presentazione prevista nel comma 1. Quando tali progetti siano stati approvati dalla Camera nella precedente legislatura e il loro esame sia stato esaurito in Commissione, si applicano, se vi sia richiesta del Governo o di un presidente di Gruppo, le disposizioni previste nei commi precedenti; diversamente i progetti stessi sono nuovamente deferiti alle Commissioni competenti per materia, secondo la procedura ordinaria.

() Comma modificato il 24 settembre 1997 per coordinamento con la nuova formulazione dell'articolo 25. Vedi il testo a fronte delle diverse modifiche.*

Roma, 12 aprile 2013