

La statistica e i decreti-legge

di Claudia Di Andrea*

(11 febbraio 2002)

La statistica e le sue applicazioni hanno pervaso ogni settore dello scibile umano. Non ne è immune neanche il diritto. Anzi, vi è una branca - quella che studia le fonti normative - che se giova grandemente, sia per individuare linee di tendenza che per corroborare tesi.

Vediamo un'interessante applicazione di questa disciplina al tema della decretazione d'urgenza. Nella XIV legislatura, la media mensile di adozione dei decreti-legge è aumentata rispetto alla media registrata nella scorsa legislatura (ovviamente, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996).

Si è, infatti, passati da 3,31 a 4,25 decreti-legge al mese.

Poca cosa? Non proprio. Infatti, quando un decreto-legge viene presentato al Parlamento per la conversione, esso si "inserisce" pressoché automaticamente nel calendario di ciascuna Camera, che ne deve concludere l'esame tendenzialmente entro trenta giorni. Si è detto tendenzialmente, perché mentre al Senato, tale termine è normalmente rispettato in quanto il regolamento consente per tutti gli argomenti iscritti nel calendario di stabilire la data entro la quale gli stessi debbono essere posti in votazione. Alla Camera, non è dato di sapere - in anticipo - se e quando si giungerà alla votazione finale dei decreti-legge, poiché all'esame di tali atti non si applica il contingentamento dei tempi.

In ogni caso, al fine di evitare la sanzione costituzionale della perdita degli effetti del decreto-legge *ex tunc*, per l'approvazione da parte di entrambi i rami del Parlamento non possono essere spesi più di sessanta giorni. Considerando che *statisticamente* alla trattazione in Aula di un disegno di legge di conversione si riservano (preventivamente) una decina di ore, e che all'attività legislativa *mediamente* possono essere dedicate un centinaio di ore mensili, il numero di decreti-legge da convertire, inseriti in calendario, diventa una questione importante. Per di più, il regolamento della Camera dei deputati "prudentemente" prevede che all'esame dei disegni di legge di conversione non possa essere dedicato più della metà del tempo complessivamente disponibile per i lavori dell'Assemblea. Attenzione, però: poiché i regolamenti parlamentari non li scrivono gli statistici, il 50% di cui sopra non è da intendersi come *media* ma come soglia limite - ed eccezionale - di presenza dei decreti-legge nei programmi dei lavori.

Per mantenere un rapporto costituzionalmente più corretto tra Governo e Parlamento, ma anche ai soli fini di "immagine", dunque, meglio mettere in atto strategie che tendano ad abbassare la *media* mensile.

Ipotizziamo, ad esempio - ed è quanto avvenuto nello scorso mese di novembre - che sia necessario ed urgente disporre proroghe o differimenti di termini per otto diverse discipline, relative a altrettanti ambiti materiali distinti. In questo caso, perché travolgere le Aule parlamentari con otto decreti-legge, anziché con uno solo?

Non è meglio adottare un unico decreto-legge? In tal modo, non si eviterebbero, forse, le rituali lamentele sull'"espropriazione" dei calendari delle Assemblee da parte del Governo? E, del resto, non è comunque preferibile l'opzione per la minore interferenza possibile sulla programmazione dei lavori delle Camere? Non corrisponde questa scelta ad un uso razionale della risorsa "tempo", nonché al principio di economicità dei lavori parlamentari?

Sì, certo - guardando le cose da questa prospettiva - molto meglio presentare alle Camere un unico decreto-legge.

Soltanto che questa è la prospettiva sbagliata.

Vi sono, infatti, altri principi da tenere in considerazione. Non è necessario ricordare che il decreto-legge costituisce uno strumento normativo "straordinario" che altera il normale rapporto esistente tra Parlamento e Governo nella produzione normativa di rango primario. E, che, proprio per queste ragioni, la sua previsione è stata accompagnata da particolari "cautele".

Il vaglio parlamentare, al termine del quale si deciderà sulla conversione, deve potersi svolgere nelle condizioni più favorevoli. L'esame in sede referente, durante il quale si svolge l'istruttoria, deve consentire di esaminare in modo approfondito la disciplina che, indipendentemente dalla volontà del Parlamento e sotto la responsabilità del Governo, è già in vigore. Certo, ovvio...

Ma, tornando al decreto-legge cui si accennava sopra, quale è la Commissione permanente che sa altrettanto bene di piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione sonora in tecnica digitale, di espropriazione per pubblica utilità, di organi collegiali della scuola, nonché di indennizzi ai cittadini e alle imprese? Chi si "aggiudicherà" l'esame in sede referente di un simile provvedimento? Che garanzie vi sono che lo scrutinio parlamentare si svolga nelle migliori condizioni possibili? Come si potrà impedire ad un deputato di presentare, nel corso dell'esame di un provvedimento dal contenuto così disomogeneo, un emendamento in materia di tariffe postali agevolate, piuttosto che di etichettatura di sfarinati e paste alimentari o di contribuzione figurativa? La risposta a quest'ultima domanda è semplice: non si potrà. Tanto più è ampio e non specifico l'oggetto in partenza, tanto più difficile risulterà dichiarare che un emendamento è inammissibile in quanto estraneo per materia o non attinente.

E nell'ipotesi (realizzatasi in questi giorni) in cui il decreto-legge trattasse di disposizioni in materia di accise, di gasolio per autotrazione, di smaltimento di oli usati, di giochi e scommesse, nonché di rimborsi IVA. Ovvero, nel caso in cui le disposizioni fossero relative a medici con contratto a tempo definito, ai farmaci, alla formazione sanitaria, agli ordinamenti didattici universitari e agli organi amministrativi della Croce Rossa.

In questi ultimi due esempi la situazione potrebbe apparire diversa. Le materie trattate sono affidate alla cura di un unico ministro. Anzi, addirittura, si potrebbe azzardare una connessione teleologica delle diverse disposizioni ... Può darsi, ma basta?

Che fine hanno fatto le regole per la corretta redazione dei testi normativi? Sì, quelle adottate congiuntamente dai Presidenti del Consiglio, del Senato e della Camera nella nota circolare dell'aprile del 2001? E le raccomandazioni degli organismi internazionali, non abbiamo forse superato l'anno scorso - con voti discreti - la *review* dell'OECD sullo stato di avanzamento della *regulatory reform*?

Siamo proprio sicuri che questo modo di procedere rispetti i principi di specificità e di omogeneità del contenuto dei decreti-legge dettati, oltre che dal buon senso, dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988? È ancora - o meglio è mai stato - un "valore" la comprensibilità e la conoscibilità delle norme per i destinatari delle stesse ?

In questo quadro a tinte così fosche, c'è comunque una buona notizia. A gennaio, la *media mensile* di adozione di decreti-legge - pur essendo superiore a quella della scorsa legislatura - è scesa rispetto a quella del mese precedente (passando da 4,57 a 4,25).

... se la matematica - e la statistica - sono scienze esatte, in diritto, anche i numeri devono essere interpretati.

Nota

I decreti-legge di cui si è sintetizzato il contenuto sono: decreto-legge 23 novembre 2001, n. 411, recante proroghe e differimenti di termini, conv. con modificazioni dalla legge 31 dicembre 2001, n. 463; decreto-legge del 28 dicembre 2001, n. 451, recante disposizioni urgenti in tema di accise, di gasolio per autotrazione, di smaltimento di oli usati, di giochi e scommesse, nonché sui rimborsi IVA (in attesa di conversione); decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 8, recante proroga di disposizioni relative a medici con contratto a tempo definito, farmaci, formazione sanitaria, ordinamenti didattici universitari e organi amministrativi della Croce rossa (in attesa di conversione).

I dati statistici sono tratti dalle Statistiche parlamentari, accessibili nel sito Internet della Camera dei deputati. Ad, ogni buon conto, sia chiaro che essi sono stati ... "interpretati".

* dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate e funzionario della Camera dei deputati - cdiandrea@yahoo.com.