

Chi governa?

Tra rappresentazione e realtà

Fabio Bistoncini

Convegno SISP

Venezia 16 - 18 settembre 2010

Premessa.

Prima di entrare nell'argomento in oggetto è doverosa una premessa metodologica: la nostra analisi si è focalizzata sul rapporto tra Governo e Parlamento, due soggetti che costituiscono un universo limitato rispetto al contesto istituzionale.

Non sono pertanto considerati gli altri soggetti che negli ultimi due decenni hanno acquisito un potere decisionale rilevante: le autorità indipendenti, gli organismi sovra-nazionali e le Istituzioni locali.

Nel corso degli ultimi anni si è consolidata l'idea (in dottrina e nei media) che il potere decisionale si sia progressivamente spostato in capo all'Esecutivo.

Le numerose modifiche dei Regolamenti parlamentari, sembrano ormai confermare il diverso peso del potere decisionale delle due assemblee rispetto a quello conferito dalla Costituzione e formalmente esercitato fino al 1994.

Una "perdita di centralità" lamentata da alcuni.

Le caratteristiche qualificanti del nostro assetto istituzionale nella c.d. Prima Repubblica (Parlamentare, Proporzionale, "Bloccata", Consociativa) sono state sostituite nella c.d. Seconda Repubblica da un ruolo maggiormente attivo dell'Esecutivo, un sistema di tipo maggioritario ed una conseguente alternanza tra maggioranza e opposizione (Governativo, Maggioritario, Alternanza, Competitivo).

L'analisi empirica del processo decisionale permette di valutare nel dettaglio le considerazioni sopra esposte.

Se infatti si considera il dato degli atti normativi approvati nel corso delle ultime legislature, e i lavori di due Commissioni Parlamentari prese come caso di studio, emerge chiaramente come nella stragrande maggioranza si tratti di atti derivanti da input dell'Esecutivo. L'ipotesi di partenza sembrerebbe quindi verificata.

Al tempo stesso l'analisi dell'iter di formazione e approvazione di tre atti legislativi ad alto valore simbolico per l'attuale maggioranza di governo, pongono in evidenza un ampio spazio di autonomia da parte delle Camere nel recepire le istanze dei gruppi di interesse non considerate al momento dell'emanazione dell'atto da parte dell'Esecutivo.

Vorrei infine concludere la mia breve premessa ringraziando mio fratello Giampiero per l'aiuto nella raccolta delle informazioni relative ai lavori delle Commissioni Parlamentari e Isabella Toppetta, della FB&Associati, per il tempo dedicato all'elaborazione e alla ricerca dei dati che hanno reso possibile questo lavoro.

Chi Governa?

Per i gruppi di interesse attivi in un contesto politico e sociale diventa fondamentale comprendere chi detiene effettivamente il potere decisionale.

Lo studio dei rapporti di forza tra organi istituzionali e dell'evoluzione del quadro politico istituzionale diventa premessa inderogabile per qualsiasi soggetto si ponga come obiettivo quello di influenzare il decisore pubblico. E soprattutto diventa fondamentale comprendere il rapporto dialettico tra i due soggetti decisionali per eccellenza: Governo e Parlamento.

Evoluzione e cambiamento del rapporto tra Governo e Parlamento nella c.d. "Prima Repubblica".

Per oltre 50 anni l'assetto politico ed istituzionale nel nostro Paese è rimasto sostanzialmente inalterato.

Nonostante l'immutata disciplina Costituzionale il rapporto tra Parlamento e Governo si è modificato a seconda delle contingenze.

Tale evoluzione è frutto di scelte politiche rispetto a quelle regolamentari dal momento che la Carta Costituzionale attribuisce ampia delega all'autorganizzazione del Parlamento e che i Regolamenti interni di Camera e Senato vengono approvati soltanto nel 1971.

Nell'ambito di questo rapporto dialettico si possono individuare alcune fasi ben definite:

un primo periodo, che coincide con la fase politica del "centrismo", dove è riscontrabile un Parlamento fortemente guidato dalla maggioranza governativa con una ripartizione molto netta tra maggioranza e opposizione;

un secondo periodo in cui si modifica il rapporto tra Parlamento e Governo a favore di una maggiore autonomizzazione dei due organi assembleari rispetto all'Esecutivo; ed infine un terzo periodo in cui vi è un tentativo da parte del Governo di (ri) appropriarsi del potere di indirizzo dei lavori parlamentari.

Tale evoluzione è perfettamente evidente analizzando i Regolamenti parlamentari e le loro successive modifiche.

Come abbiamo già detto in precedenza, fino al 1971 le Camere non si dotano di un proprio regolamento interno. I lavori parlamentari dunque sono frutto di decisioni politiche prese sulla base dei rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione. In un prima fase è l'Esecutivo a tenere salde le redini dell'indirizzo legislativo; con il passare degli anni e i cambiamenti delle coalizioni tale "presa" si allenta gradualmente fino ad affievolirsi.

I Regolamenti parlamentari del 1971 cristallizzano questo nuovo equilibrio di rapporti. Da un lato infatti stabiliscono l'assoluta autonomia delle Camere rispetto al Governo nel determinare l'agenda parlamentare⁽¹⁾, dall'altro introducono il principio di unanimità nella Conferenza dei Capi Gruppo nello stabilire l'ordine del giorno dei propri lavori. Se il Regolamento del Senato attribuiva comunque alcuni poteri di impulso alla Presidenza, quello della Camera considerava il Presidente un mero "notaio" delle decisioni prese dalla Conferenza dei Capi Gruppo. O, al massimo, il soggetto che, sondati i gruppi, poteva presentare un ordine dei lavori concertato.

E' evidente che tale situazione rispecchiava una visione "consociativa" dell'attività parlamentare, caratteristica e prassi operativa che si estenderà anche in altri ambiti della vita politica fino a diventare un elemento qualificante della c.d Prima Repubblica.

Sarà una delle legislature più difficili e drammatiche della storia repubblicana (l'VIII - 1976 - 1979) a mostrare l'inadeguatezza di alcune regole.

E' la legislatura in cui vi è una forte polarizzazione del voto a vantaggio della Democrazia Cristiana e della principale forza di opposizione (il Partito Comunista) che raggiunge il massimo storico della sua rappresentanza parlamentare ed entra nella c.d. "area di governo"⁽²⁾; è quella, al tempo stesso, dell'elezione di una "pattuglia" di parlamentari radicali e di altri esponenti della sinistra fino allora "extra parlamentare". Ma

¹ Il Governo non era neanche invitato alla Conferenza dei Capi Gruppo.

² Per la prima volta un esponente del PCI, Pietro Ingrao, diventa Presidente della Camera.

è anche la legislatura del rapimento Moro, delle leggi “speciali” anti terrorismo, di forti conflitti sociali.

E proprio i gruppi parlamentari fortemente minoritari caratterizzano la propria azione politica di opposizione utilizzando spesso lo strumento dell'ostruzionismo che di fatto paralizza i lavori delle Assemblee. Gli Esecutivi di allora reagiranno a tale “impasse” decisionale facendo ricorso, spesso al di là dei limiti fissati dalla Costituzione, alla decretazione d'urgenza con decreti reiterati anche dopo la scadenza fino alla loro definitiva approvazione. Modalità operativa che rimarrà sostanzialmente inalterata fino alla famosa sentenza della Corte Costituzionale del 1996 ⁽³⁾.

Una prima modifica al Regolamento della Camera (1981) introduce alcune misure anti-ostruzionistiche e, pur mantenendo il principio di unanimità, attribuisce al Presidente la possibilità di predisporre un ordine dei lavori tenendo conto delle indicazioni del Governo, delle forze politiche di maggioranza e di quelle di opposizione.

Le ulteriori modifiche (1983 - 1986 - 1988) ridefiniscono l'organizzazione dei lavori limitando ulteriormente gli spazi per l'ostruzionismo; ma la vera grande modifica arriva nel 1990 quando si definisce che nella predisposizione della programmazione dei lavori il Presidente della Camera deve seguire le indicazioni del Governo oltre che dei gruppi parlamentari.

L'implosione di quel sistema politico e la sua radicale trasformazione ha dato luogo ad un ruolo maggiormente attivo dell'Esecutivo, un sistema di tipo maggioritario ed una conseguente alternanza tra maggioranza e opposizione (Governativo, Maggioritario, Alternanza, Competitivo).

A seguito anche di due referendum vengono infatti approvate nuove leggi elettorali che introducono il principio maggioritario.

Un nuovo sistema politico, con nuovi partiti e soprattutto con diverse logiche elettorali: in passato si votavano i partiti ora si vota il partito e la coalizione che si candida al governo del Paese. Tendenza che è stata ulteriormente rafforzata con l'ultima legge elettorale adottata che, per come è strutturata, spinge le forze politiche ad allearsi in coalizioni premiando in termini di seggi quella vincente (su base nazionale alla Camera, su base regionale al Senato).

Il rapporto dunque tra elettori, partiti e istituzioni si è profondamente modificato, trasformando la nostra democrazia da “democrazia negoziale” a “democrazia competitiva” che si basa sulle alternanze di governo.

E' evidente che il nuovo sistema elettorale rafforza l'Esecutivo rispetto al Parlamento. Inoltre tale tendenza è accentuata dalla prassi ormai consolidata di inserire all'interno del simbolo della coalizione anche l'indicazione del candidato Premier.

Di fatto un'investitura “diretta” che, se anche esclusa dalla nostra Carta Costituzionale, rappresenta un valore simbolico non indifferente.

Le ultime modifiche al Regolamento della Camera dei Deputati (1997) rappresentano un ulteriore spinta al rafforzamento dei poteri di indirizzo del Governo nei confronti del Parlamento: viene abbandonato definitivamente il principio dell'unanimità nella definizione dell'agenda dei lavori parlamentari sostituendolo con quello del consenso dei Presidenti dei Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera. Allo stesso tempo, si prevede che il

³ Sentenza n. 360/1996.

Presidente debba riservare comunque una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti, ripartendola in proporzione alla consistenza di questi.

In secondo luogo vengono introdotte le c.d. “corsie preferenziali” per i disegni di legge finanziaria e di bilancio, disegni di legge comunitaria e conversione dei decreti leggi; infine il contingentamento dei tempi legislativi viene esteso a sistema generale di funzionamento dell’assemblea.

Appare dunque evidente il consistente rafforzamento dell’Esecutivo nel processo legislativo.

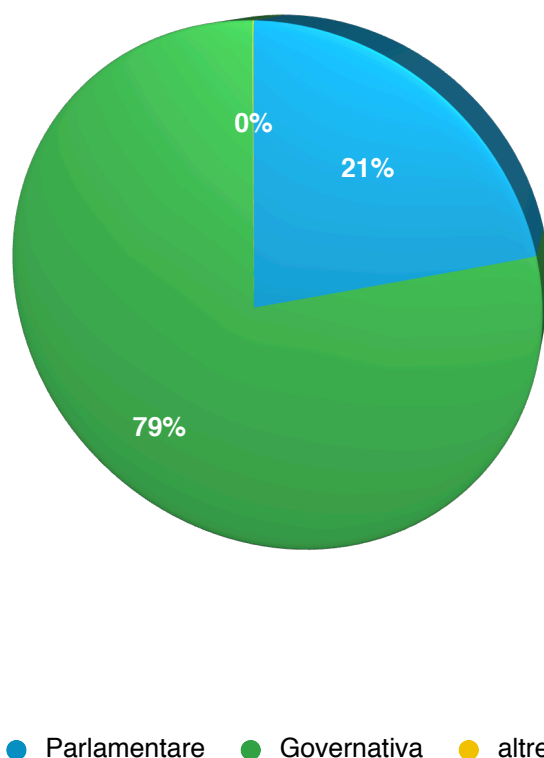
Analisi empirica: i dati della produzione normativa.

L’analisi dei dati della produzione normativa delle ultime legislature conferma le considerazioni sopra esposte e quindi una predominanza del Governo nell’indirizzo dei lavori parlamentari: come dimostrano la tabella 1 e il grafico successivi, quasi l’80% delle leggi approvate sono di iniziativa governativa.

Un dato costante in 14 anni.

Tipologia	XIII (1996 - 2001)	XIV (2001 - 2006)	XV (2006 - 2008)	XVI (2008 - 2010)
Totale	898	686	112	181
Iniziativa parlamentare	196	147	13	29
iniziativa governativa	701	539	99	152
iniziativa popolare	1	0	0	0
<i>Tabella 1</i>				

Leggi approvate per tipologia di iniziativa



Tipologia	XIII (1996 - 2001)	XIV (2001 - 2006)	XV (2006 - 2008)	XVI (2008 - 2010)
Costituzionale	7	2	1	0
conversione decreti legge	174	200	32	59
di bilancio	24	20	8	8
ratifica trattati	283	229	41	70
altre ordinarie	410	235	30	44
Totale	898	686	112	181
contenenti deleghe	57	44	13	10

Tabella 2: tipologia dei provvedimenti approvati

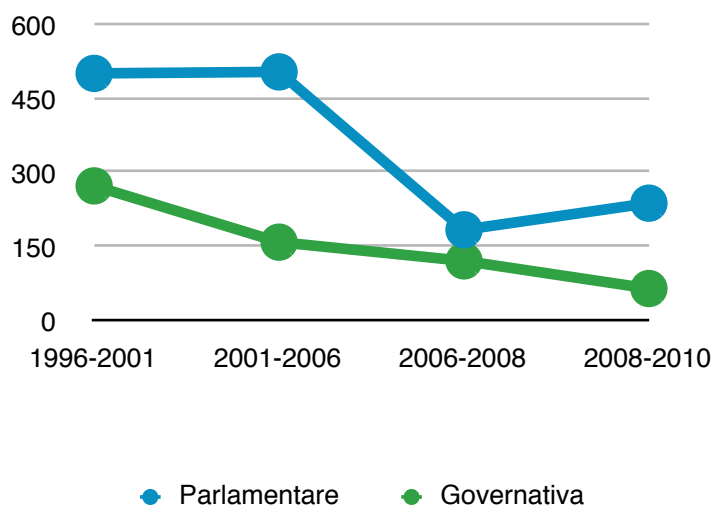
Anche l'analisi dei tempi di approvazione delle leggi (Tabella 3), differenziandole per iniziativa, conferma la tesi sopra esposta: l'iniziativa governativa garantisce tempi di approvazione più brevi rispetto a quella parlamentare.

E' evidente che questo dato è influenzato dal fatto che molti degli atti di iniziativa governativa sono dei decreti legge, quindi atti normativi il cui iter di approvazione è necessariamente breve (60 giorni); ma è altrettanto vero che il trend di riduzione dei tempi prosegue ormai da qualche legislatura e la quantità di decreti legge emanati da qualsiasi Governo, al di là delle dichiarazioni propagandistiche, non è tale da stravolgere i tempi medi sull'arco temporale della legislatura.

Il miglioramento complessivo dell'efficienza "produttiva" del Parlamento è frutto senza dubbio di una diversa organizzazione dei lavori e delle modifiche ai Regolamenti Parlamentari che garantiscono, come ricordato, delle corsie preferenziali ad alcuni provvedimenti qualificanti l'attività di Governo.

Legislatura	XIII (1996 - 2001)	XIV (2001 - 2006)	XV (2006 - 2008)	XVI (2008 - 2010)
Parlamentare	500	503	183	237
Governativa	272	158	120	64

Tabella 3: velocità dell'iter legislativo: dati espressi in giorni



Analisi empirica: l'attività delle Commissioni Parlamentari.

I dati complessivi dell'attività legislativa consentono solo una valutazione parziale del rapporto tra Governo e Parlamento.

Si è ritenuto opportuno pertanto scendere più nel dettaglio ed analizzare il lavoro di due Commissioni parlamentari in due differenti legislature in un arco temporale omogeneo (24 mesi).

La scelta non è stata agevole ma si è basata su criteri il più possibile oggettivi:

- 1) le legislature scelte sono state la X (ultima legislatura della c.d. "Prima Repubblica") e quella attuale (XVI).
- 2) Le Commissioni poste a confronto sono la "Attività Produttive" e la "Trasporti". Commissioni che hanno la competenza su temi in cui sia Governo che Parlamento hanno mantenuto, sia pure con molti distinguui e cautele, un potere decisionale confrontabile con il passato. Mi spiego meglio: sarebbe stato improprio confrontare le Commissioni Sanità dal momento che rispetto al 1986 il contesto decisionale (e quindi le competenze) si è modificato radicalmente.

Il primo dato che abbiamo analizzato è la quantità di ore lavorate.

Da un lato la Commissione Attività Produttive della X Legislatura ha lavorato un 60 di ore in più rispetto alla stessa Commissione dell'attuale legislatura, quella Trasporti ne ha lavorato 14 di meno, sempre rispetto a quella dell'attuale legislatura.

Più interessante, oltre al mero "minutaggio" delle sedute è la modalità di lavoro delle Commissioni Parlamentari che, come si evince chiaramente dall'analisi della "frequenza" delle sedute e, conseguentemente dalla loro durata "media" si è radicalmente modificato (vedi Allegato 1).

In passato le Commissioni si riunivano meno ma con sedute molto più lunghe. Oggi, al contrario, le sedute hanno una frequenza maggiore e una durata inferiore. Segnale di una diversa modalità organizzativa dei lavori parlamentari.

Commissione Attività Produttive	X legislatura
Minuti complessivi:	15508
Media sedute mensili:	5,54
Durata media seduta:	117

Commissione Attività Produttive	XVI legislatura
Minuti complessivi:	11909
Media sedute mensili:	7,79
Durata media seduta:	64

Commissione Trasporti	X legislatura
Minuti complessivi:	14425
Media sedute mensili:	4,45
Durata media seduta:	135

Commissione Trasporti	XVI legislatura
Minuti complessivi:	15270
Media sedute mensili:	8,25
Durata media seduta:	77

Entriamo nel merito dei lavori parlamentari esaminando le “sedi” in cui si sono riunite le Commissioni.

Dai dati raccolti emerge chiaramente come il lavoro delle Commissioni sia sostanzialmente cambiato nel corso degli anni.

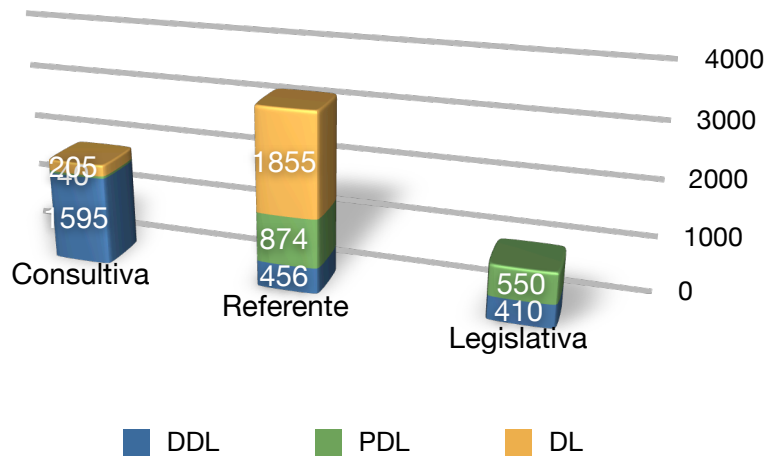
Infatti se nella X legislatura la sede “referente” era quella in cui entrambe le Commissioni hanno esaminato il maggior numero di provvedimenti in quella attuale il primato spetta alla sede consultiva.

Un cambiamento non di poco conto. Infatti, lo ricordiamo per i non addetti ai lavori, la sede “naturale” di una Commissione Parlamentare è sempre stata quella “referente” in cui si esaminano i provvedimenti assegnati per competenza, si discutono, si votano e si “riferisce” all’Aula riportando il lavoro svolto dalla Commissione per l’approvazione definitiva.

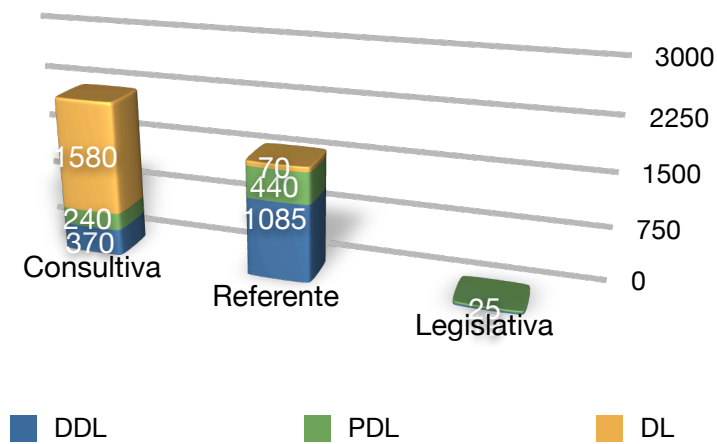
Un altro dato è oltremodo evidente: in questo primo scampolo di legislatura la sede “legislativa” (che esclude il passaggio in Aula), non è mai quasi stata utilizzata nei lavori parlamentari, mentre nella X legislatura era una modalità classica di “riunione”.

Se andiamo ad analizzare la “natura” dei provvedimenti esaminati nelle varie sedi anche in questo caso emerge chiaramente come la maggior parte sia di iniziativa governativa.

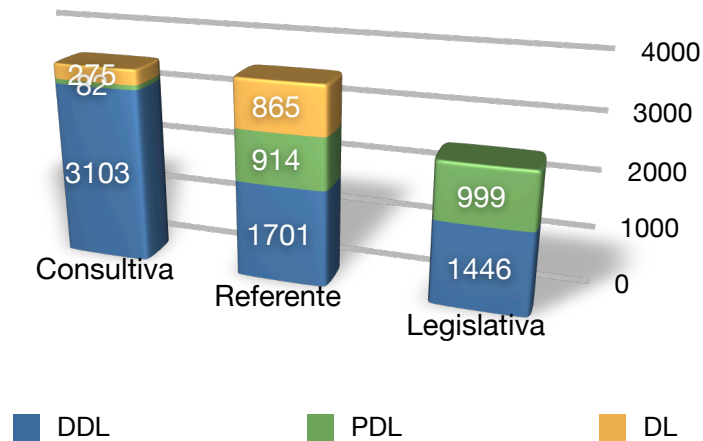
Sedi Commissione Attività Produttive X legislatura



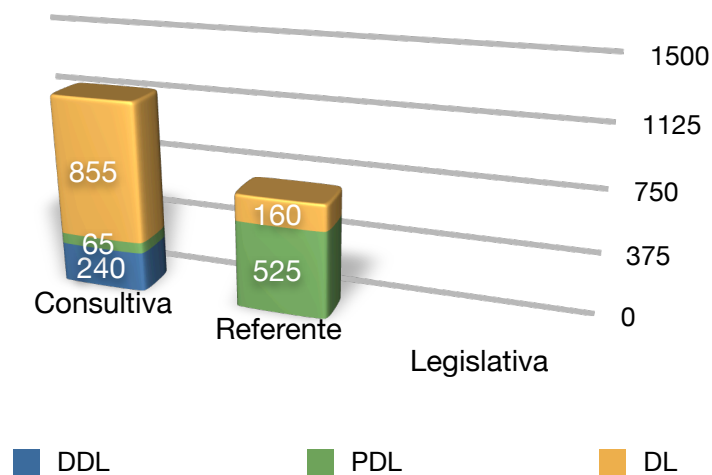
Sedi Attività Produttive XVI legislatura



Sedi Trasporti X legislatura



Sedi Trasporti XVI legislatura



Governo sovrano ?

Anche l'analisi del lavoro delle Commissioni sembrerebbe dunque confermare lo spostamento dell'equilibrio decisionale tra Parlamento e Governo in capo all'Esecutivo.

Per i gruppi di interesse dunque l'unica possibilità per influenzare efficacemente il processo decisionale pubblico consisterebbe dunque nel sensibilizzare il Governo e i singoli Ministeri.

Ma è veramente così?

Nonostante i dati sembrano dimostrare il contrario non ne siamo convinti.

Per questo abbiamo integrato questa nostra ricerca con un'analisi qualitativa che completa quella quantitativa sommariamente esposta nei paragrafi precedenti.

I provvedimenti ad alto valore simbolico

Abbiamo individuato tre diversi provvedimenti normativi a cui l'attuale Governo attribuisce un alto valore simbolico:

- normativa sul testamento biologico;
- il disegno di legge sulle intercettazioni;
- la c.d. "legge sviluppo".

Si tratta di tre provvedimenti diversi per natura e per temi trattati (il primo di forte impatto sociale ed emotivo, il secondo inerente alla riforma della giustizia, il terzo infine di tipo esclusivamente economico) ma che, per diversi motivi, costituiscono punti qualificanti dell'azione di Governo.

Per non appesantire la lettura del documento abbiamo inserito negli allegati l'iter puntuale dei provvedimenti sopra indicati, limitandoci a segnalare in questa parte i risultati del nostro studio.

Dei tre atti legislativi esaminati solo uno (la c.d. Legge Sviluppo) è arrivato a conclusione con l'approvazione definitiva di entrambi i rami del Parlamento.

Un'iter che è stato abbastanza travagliato dal momento che ha previsto ben quattro letture. Inoltre il testo finale è stato fortemente modificato durante i lavori parlamentari.

E' evidente, e lo possiamo dire anche per esperienza diretta, che i gruppi di interesse, in un primo tempo "esclusi" dal testo, hanno avuto tempo e modo di influenzarne il passaggio alle Camere.

Da questo punto di vista dunque il Parlamento ha mostrato un certo grado di "autonomia" rispetto al Governo, riuscendo quindi ad introdurre delle modifiche al testo originario.

Per quanto riguarda il c.d. "Testamento biologico", il testo governativo, sia pure approvato al Senato con modifiche in linea con le indicazioni dell'Esecutivo, non ha ancora esaurito l'iter, anzi possiamo dire che si sia ormai "arenato" alla Camera dei Deputati. Un fatto rilevante dal momento che, proprio su questo tema (la legislazione sul "fine vita") si è avuto un conflitto lacerante tra Esecutivo e Presidenza della Repubblica. Sull'onda emotiva del caso "Englaro", il Governo aveva infatti predisposto un decreto legge ritirato in quanto il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano aveva rifiutato di apporre la propria firma, necessaria per l'emanazione, ritenendolo privo dei requisiti di necessità e urgenza.

Trattandosi di un tema etico si è assistito ad uno "sfaldamento" della dicotomia maggioranza / opposizione dal momento che si sono riscontrate fratture e distinguo all'interno dei due schieramenti.

Esaurita l'attenzione mediatica la velocità dell'iter di approvazione ha subito un progressivo rallentamento fino alla stasi quasi completa.

Infine la c.d. legge sulle intercettazioni.

Anche in questo caso il Governo aveva posto una grande enfasi sulla necessità dell'approvazione del testo predisposto dal Ministro della Giustizia Alfano.

Le opposizioni al testo sono state non solo politiche coinvolgendo anche una molteplicità di gruppi di interesse e soggetti istituzionali.

I media, la magistratura, gruppi di cittadini, hanno dato luogo ad una vera e propria campagna che ha trovato, su alcuni punti, una sponda parlamentare determinando così l'approvazione di alcune modifiche sostanziali al testo originario.

Il testo così modificato è stato considerato dal Presidente del Consiglio non più idoneo al raggiungimento degli obiettivi per i quali era stato emanato e per questo motivo rischia di essere espunto dall'agenda politica.

Conclusioni finali

Riepilogando i risultati della nostra ricerca appare evidente che è incontestabile la tesi che, nell'ambito della ripartizione dei poteri tra Parlamento e Governo, quest'ultimo abbia acquisito un indubbio spazio nell'indirizzare e organizzare i lavori parlamentari. Lo dimostrano le modifiche degli stessi Regolamenti delle due Camere, così come i dati della produzione normativa degli ultimi anni. Un'ulteriore conferma è riscontrabile anche dallo studio dei lavori delle due Commissioni prese in esame.

Su quest'ultimo aspetto la comparazione è da intendersi ancora un working in progress dal momento che l'arco temporale a disposizione (24 mesi) rischia di essere fuorviante.

Al tempo stesso, la verifica nel merito dell'iter legislativo dei tre provvedimenti considerati, conferma la nostra impressione di lobbisti (quindi di "addetti ai lavori"): il Parlamento ha ancora un potere negoziale nella modifica di molti provvedimenti normativi posti al suo esame.

Ciò trova conferma anche analizzando ulteriori esempi non presi in esame nell'ambito di questa ricerca esclusivamente per motivi di tempo e di spazio espositivo.

Se si analizzano, infatti, le leggi finanziarie degli ultimi anni, emerge un dato incontrovertibile. E' assolutamente vero che le modifiche approvate in Parlamento sono in gran parte frutto dell'iniziativa governativa, e quindi, anche in questo caso sembrerebbe confermata la tesi di partenza. Al tempo stesso però, le istanze "escluse" dalla Legge Finanziaria, riemergono prepotentemente nella discussione di altri provvedimenti. I gruppi di interesse dunque, esclusi o non soddisfatti dai provvedimenti di emanazione governativa, riescono, se efficaci, ad influire comunque sull'agenda politica.

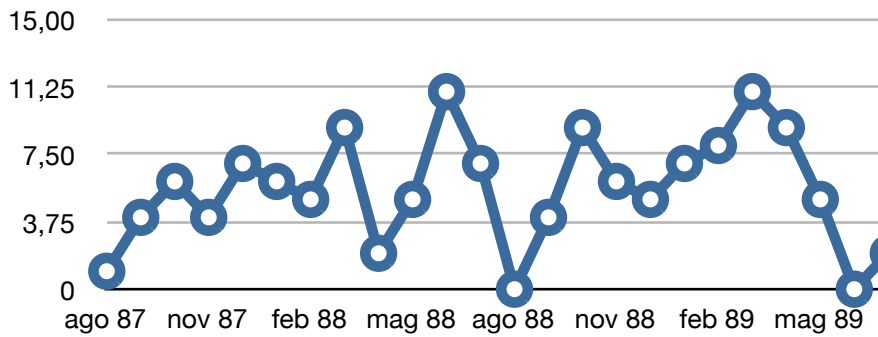
Questa considerazione assume ancora più valore se si considera che l'attuale Parlamento, proprio per il meccanismo della legge elettorale del 2005 che non prevede il voto di preferenza, è da considerarsi più un parlamento di "nominati" dalle segreterie dei Partiti, che di eletti dai cittadini. Il vincolo di "obbedienza" ai desiderata del Governo, per i membri della maggioranza, è quindi (o dovrebbe essere) molto più forte rispetto al passato.

Concludiamo con una suggestione: a nostro modo di vedere, sia pure con tutte le cautele del caso, è possibile fare un parallelismo tra quadro politico istituzionale italiano e quello europeo. L'Esecutivo infatti ha acquisito un forte potere di impulso, di indirizzo della produzione normativa. Così come avviene a Bruxelles per la Commissione UE. Al tempo stesso i due organi parlamentari (italiano ed europeo) mantengono una propria capacità autonoma nell'incidere e modificare tali atti.

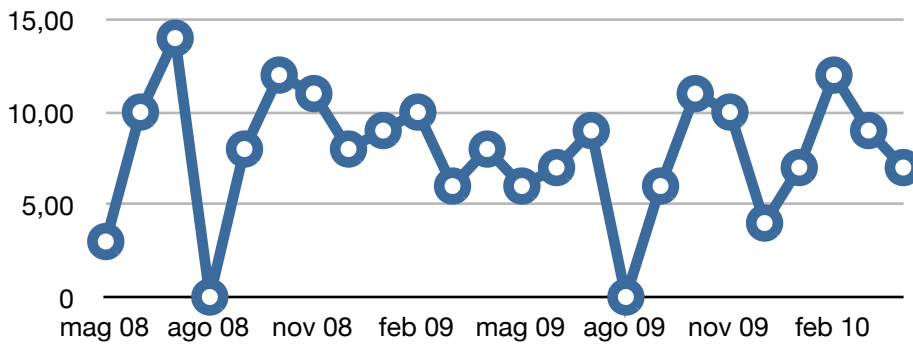
Per noi lobbisti, dunque il Parlamento continua ad essere una delle arene in cui si sviluppa e realizza l'equilibrio delle richieste dei gruppi di interesse. Soprattutto quelle che non vengono, in prima istanza, prese in considerazione dal Governo nel suo insieme e dai singoli Ministeri che lo compongono.

ALLEGATO 1

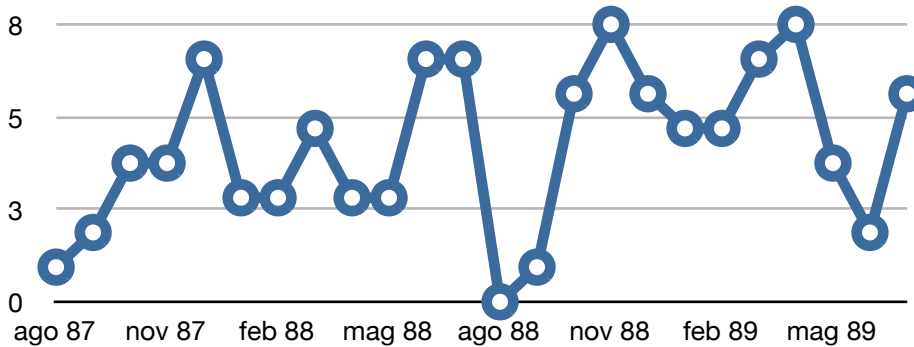
Frequenza sedute Attività Produttive X Legislatura

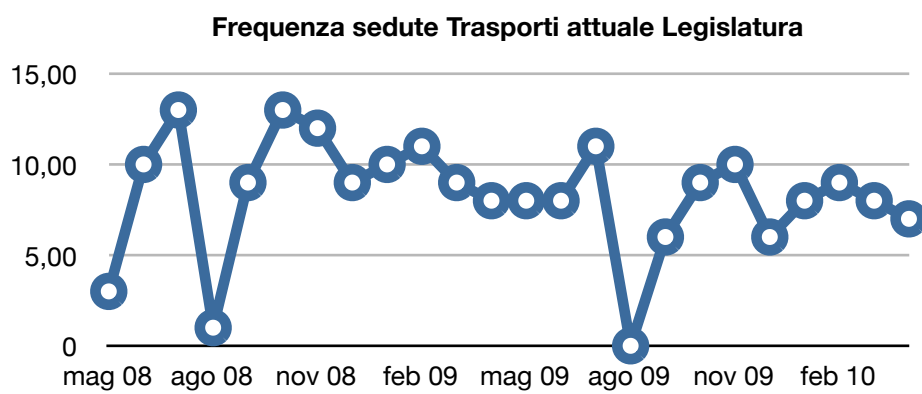


Frequenza sedute Attività Produttive attuale Legislatura



Frequenza sedute Trasporti X Legislatura





ALLEGATO 2

"Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento"

Il primo atto parlamentare risale al 21 luglio 2008, quando la Commissione Affari Costituzionali del Senato approva una Relazione (promossa dalla stessa Commissione) recante "Questione se il Senato debba promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato innanzi alla Corte costituzionale con riguardo alla sentenza n. 21748, resa dalla Corte di cassazione - Prima sezione civile, in data 16 ottobre 2007, e alle decisioni successive e consequenziali adottate da altri organi di giurisdizione, a proposito del noto caso della giovane Eluana Englaro". La proposta di sollevare il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato nasce dall'emazione di una sentenza della Corte di Cassazione con la quale il Collegio giudicante ha ritenuto che la salute dell'individuo non può essere oggetto di imposizione autoritativo-coattiva. Di fronte al rifiuto della cura da parte del diretto interessato, quindi, assolto il dovere di verificare che quel rifiuto sia informato, autentico ed attuale, non c'è possibilità di disattenderlo in nome di un dovere di curarsi come principio di ordine pubblico".

Secondo la 1° Commissione del Senato, invece, vi sono ambiti - come quello del caso Englaro - che esigono una base legislativa, a costo, altrimenti, di poter compromettere la tutela di valori e beni costituzionalmente protetti, tra i più rilevanti, come la vita stessa delle persone. In tali circostanze secondo la Commissione "sarebbe impossibile surrogare la mancanza della norma di legge con un atto di giurisdizione".

Vi è da notare, peraltro, che comunque non vi erano i tempi perchè il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avesse comunque un qualche riflesso sul caso Englaro.

La Relazione viene comunque approvata nella seduta del 1° agosto dall'Aula del Senato.

Nel corso della seduta, peraltro, l'Assemblea approverà un ordine del giorno del gruppo PD con il quale si impegna il Senato a riservare, in sede di programmazione dei lavori, un'apposita sessione per l'esame e l'eventuale approvazione entro l'anno 2008 di un disegno di legge in materia di consenso informato e dichiarazioni di volontà anticipate nei trattamenti sanitari, idoneo a colmare il segnalato vuoto legislativo.

La Commissione Igiene e Sanità avvia l'esame del c.d. testamento biologico il 1° ottobre 2008.

In questa prima fase la Commissione esamina ben 12 provvedimenti congiunti presentati dai gruppi parlamentari: 6 provengono dai senatori del Pd, 4 da quelli del Pdl, 1 dalla Lega ed 1 dal gruppo Udc-Svp-Aut.

Nessun testo è invece presentato dal Governo.

La discussione sulle linee generali proseguirà fino al 27 gennaio 2009 data nella quale il Relatore, Sen. Calabrò (Pdl) presenta una proposta di testo unificato elaborata alla luce del contenuto di tutti i disegni di legge all'esame.

Con la presentazione del testo base il dibattito sul c.d. "testamento biologico" entra nel vivo. La maggioranza (salvo rare eccezioni) si stringe intorno al disegno di legge che esclude la possibilità di sospendere alimentazione e idratazione, a cui si avvicina l'Udc.

Il Pd finisce per “spaccarsi” definitivamente sulla presentazione di un emendamento relativo all'alimentazione e idratazione artificiale (tema cardine del ddl sul testamento biologico) sul quale la Sen. Finocchiaro aveva chiesto la firma di tutto il gruppo e con la quale si esprimeva la linea ufficiale del partito. Dissidenti rispetto al testo dell'emendamento del PD (con il quale si prevedeva che alimentazione ed idratazione potevano essere oggetto della DAT) saranno Francesco Rutelli e Dorina Bianchi (allora Capogruppo PD in Commissione) che ne presentano uno proprio con il quale si esclude che alimentazione ed idratazione possano formare oggetto della DAT (allineandosi alla posizione della maggioranza).

6 febbraio 2009: il Consiglio dei Ministri (dopo l'avvio della procedura di graduale abbandono dell'alimentazione forzata) “accelera” sul c.d. “caso Englaro” ed adotta un Decreto Legge con il quale si prevede che “in attesa dell’approvazione di una completa e organica disciplina legislativa in materia di fine vita l’alimentazione e l’idratazione, in quanto forme di sostegno vitale e fisiologicamente finalizzate ad alleviare le sofferenze, non possono in alcun caso essere rifiutate dai soggetti interessati o sospese da chi assiste soggetti non in grado di provvedere a se stessi”.

Il Presidente della Repubblica si rifiuta di firmare il Decreto per assenza dei presupposti di necessità ed urgenza. L'Esecutivo presenta allora un disegno di legge con il quale si recepiscono le linee guida del Decreto.

9 febbraio 2009: la Commissione Igiene e Sanità avvia l'esame del disegno di legge governativo ma stante la calendarizzazione in Assemblea del testo prevista per la stessa giornata non lo conclude e lo rinvia all'Aula dove inizierà alle 19.00 di sera.

Alle ore 20,28 l'Assemblea del Senato viene avvisata della scomparsa di Eluana Englaro. L'esame del provvedimento viene abbandonato.

4 marzo 2009: il Relatore presenta un emendamento interamente sostitutivo dei primi 3 articoli del proprio disegno di legge.

il 5 marzo la Commissione inizia le votazioni dei numerosissimi emendamenti presentati.

Il 12 marzo 2009 la Commissione approva il testo del cd. disegno di legge così come modificato dall'approvazione degli emendamenti.

18 marzo: l'Aula del Senato avvia l'esame del testo.

26 marzo 2009: conclusione dell'esame.

L'ultima fase di questa prima lettura assume toni “drammatici”. Il passaggio in Aula, infatti, “inasprisce” il testo uscito dalla Commissione Igiene e Sanità: con l'approvazione di alcuni emendamenti infatti la dichiarazione anticipata di trattamento viene resa non più vincolante.

Il testo viene trasmesso alla Camera dei Deputati.

l'8 luglio 2009 la Commissione Affari Sociali della Camera inizia l'esame del provvedimento.

Il dibattito in Commissione Affari Sociali ha rovesciato gli schieramenti rispetto al Senato, dove la maggioranza aveva marciato a ranghi serrati e l'opposizione in ordine sparso. Tra i Democratici, infatti, l'addio di alcuni esponenti cattolici ha portato a una

posizione se non unitaria quantomeno più definita. Nel Pdl, invece, i parlamentari vicini all'On. Fini cominciano a distinguersi con posizioni autonome.

Nel corso di questa seconda lettura sono stati presentati 2538 emendamenti (quasi tutti a prima firma dell'On. Farina Coscioni) e ne sono stati approvati 24 di cui 6 del Relatore (On. Di Virgilio).

Le modifiche apportate vengono considerate dall'opposizione come insufficienti.

Considerazioni finali

Sui tempi definitivi di approvazione nessuno si sbilancia ed in alcuni ambienti Democratici c'è chi si dice convinto che l'occasione sarà sfruttata per insabbiare il provvedimento ed evitare ulteriori contrasti con i finiani. E' infine scontato che, semmai la Camera darà l'ok, sarà necessaria la seconda lettura al Senato. Dunque, aumentano le possibilità che il ddl Calabrò vada a rimpinguare la collezione dei tentativi falliti di arrivare a una legge sul fine vita. Il primo è datato 1984.

La capacità del Governo di "imporre" una disciplina su questa tematica si è quindi esaurita.

ALLEGATO 3

Norme in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Modifica della disciplina in materia di astensione del giudice e degli atti di indagine. Integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche

Il 24 luglio 2008 la Commissione Giustizia avvia l'esame di un disegno di legge governativo che interviene in materia di intercettazioni, ridefinendone la disciplina processuale ed apportando alcune modifiche al codice penale, alle disposizioni attuative del codice di rito nonché al codice per la protezione dei dati personali.

Il provvedimento, inoltre, affronta anche il tema della pubblicazione degli atti di indagine, l'astensione del giudice e la sostituzione del pubblico ministero nonché disposizioni concernenti la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Più nel dettaglio il testo del Governo prevede:

limiti di ammissibilità delle intercettazioni (art. 266 c.p.p.): restringe la possibilità di avvalersi di tali mezzi di prova per i delitti non colposi puniti con la reclusione superiore nel massimo a dieci anni e per alcuni delitti di particolare allarme sociale (tra i quali l'associazione mafiosa e i delitti aventi finalità di terrorismo nonché alcune fattispecie delittuose per le quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza).

Viene, viene inoltre, conservata la possibilità di effettuare intercettazioni per i delitti contro la pubblica amministrazione per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, mentre è eliminata la possibilità di ricorrervi nei casi di "abusiva attività finanziaria, abuso di informazioni privilegiate, manipolazione del mercato".

L'autorizzazione a disporre le operazioni di intercettazione è data con decreto motivato, contestuale e non successivamente modificabile o sostituibile, quando vi sono gravi indizi di reato e l'intercettazione è assolutamente indispensabile ai fini della prosecuzione delle indagini e sussistono specifiche e inderogabili esigenze relative ai fatti per i quali si procede, fondate su elementi espressamente e analiticamente indicati nel provvedimento, non limitati ai soli contenuti di conversazioni telefoniche intercettate nel medesimo procedimento.

Intercettazioni ambientali: sono consentite a prescindere dal luogo ove vengano effettuate, solo se vi è fondato motivo di ritenere che in tale luogo si stia svolgendo l'attività criminosa.

Durata delle intercettazioni: il decreto del pubblico ministero che dispone l'intercettazione indica le modalità e la durata delle operazioni per un periodo massimo di quindici giorni, prorogabile dal tribunale in pari misura e per una durata complessiva massima non superiore a tre mesi.

Divieto di pubblicazione di atti e di immagini: il provvedimento ne dispone il divieto, anche per riassunto, di tutti gli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero o della difesa, anche se non più coperti da segreto, fino a che non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare.

Obbligo di astensione del giudice: introdotta una nuova regolamentazione, estendendolo ai casi in cui questi abbia rilasciato pubblicamente dichiarazioni relative al procedimento affidatogli.

Fughe di notizie: chiunque rivela indebitamente notizie segrete concernenti un procedimento penale, da lui apprese per avere partecipato o assistito ad un atto del procedimento stesso, è punito con la reclusione fino a un anno.

La Commissione esamina in tutto **183** emendamenti (di cui 9 del Governo) e ne approva **32** (compresi tutti quelli governativi).

Tra le principali novità introdotte nel primo passaggio:

Distruzione delle intercettazioni: la Commissione introduce la pena della reclusione da uno a 3 anni per chi pubblica intercettazioni di cui è stata ordinata la distruzione o riguardanti fatti, circostanze e persone estranee alle indagini di cui sia stata disposta l'espunzione. Gli editori dei giornali che violeranno il divieto di pubblicazione saranno puniti con multe fino a 465mila euro. Per i giornalisti invece che infrangono il divieto, il provvedimento prevede l'arresto fino a 30 giorni o l'ammenda fino a 5mila euro oppure fino a 10mila se si tratta di intercettazioni.

fughe di notizie: la pena passa da “fino ad un anno” a “da uno a cinque anni”.

obbligo di rettifica: la Commissione prevede che per i siti informatici, le dichiarazioni o le rettifiche sono pubblicate, entro quarantotto ore dalla richiesta, con le stesse caratteristiche grafiche, la stessa metodologia di accesso al sito e la stessa visibilità della notizia cui si riferiscono.

L'Aula della Camera avvia l'esame del testo licenziato dalla Commissione Giustizia il 23 febbraio 2009 e lo conclude l'11 giugno 2009.

Nella seduta del 9 giugno il Governo pone la questione di fiducia sul testo uscito dalla Commissione integrato dal contenuto di tre proposte emendative del Governo e di quattro della Commissione, con alcune riformulazioni.

Il testo dunque ritorna in Senato in Commissione Giustizia che inizia a discutere il provvedimento il 24 giugno 2009.

2 luglio 2009 : il testo del Governo (esaminato insieme ad altri 4 provvedimenti) viene adottato come testo base. Fissato il termine per gli emendamenti al 7 luglio.

8 luglio: la Commissione delibera di avviare un breve ciclo di audizioni. Conseguentemente il termine per la presentazione degli emendamenti viene rinviato alla conclusione dell'indagine conoscitiva.

22 luglio: la Commissione avvia il ciclo di audizioni che si chiuderà soltanto il 20 gennaio 2010.

Verranno auditi:

- Rappresentanti del settore della stampa italiana
- Rappresentanti del settore forense
- Rappresentanti del Ministero della Giustizia
- Rappresentanti delle forze di polizia e dei sindacati di polizia
- Rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati
- Procuratore nazionale antimafia

Per la quasi totalità degli auditi il giudizio sul complesso del provvedimento sarà fortemente critico.

13 aprile 2010: la Commissione torna in sede referente ed inizia l'esame degli emendamenti. In particolare esaminerà 346 proposte emendative (di cui due del Governo e 7 del Relatore) approvandone 24.

Tra le modifiche apportate le più rilevanti riguardano:

reati intercettabili: si introduce il reato di stalking;

obbligo di rettifica: rispetto al testo della Camera il Senato precisa che il riferimento alla pubblicazione sui siti informatici comprende anche i giornali quotidiani e periodici diffusi per via telematica.

intercettazioni di parlamentari: la Commissione estende la necessità dell'autorizzazione della Camera di appartenenza (prevista per l'esecuzione delle intercettazioni o l'acquisizione di tabulati di comunicazioni nei confronti di un parlamentare) anche al caso in cui tali operazioni debbono essere eseguite nei confronti di soggetti diversi dai parlamentari se, da qualsiasi atto d'indagine, emerge che tali operazioni sono finalizzate ad accedere, anche indirettamente, alla sfera di comunicazione del parlamentare.

fughe di notizie: passa a "da uno a sei anni"

emendamento D'Addario: la Commissione introduce la fattispecie di "Riprese e registrazioni fraudolente" ovvero "Chiunque fraudolentemente effettua riprese o registrazioni di comunicazioni e conversazioni a cui partecipa, o comunque effettuate in sua presenza, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni se ne fa uso senza il consenso degli interessati." La punibilità è esclusa solo per i giornalisti professionisti e pubblicitari, o se c'è di mezzo la sicurezza dello Stato.

La Commissione conclude l'esame il 24 maggio 2010

Il 26 maggio inizia l'esame da parte dell'Assemblea.

Il 9 giugno 2010 il Ministro Vito a nome del Governo, pone la questione di fiducia sull'approvazione dell'emendamento 1.1000, interamente sostitutivo del testo dell'articolo unico del disegno di legge n. 1611.

Il 10 giugno 2010 l'Aula del Senato approva il provvedimento e lo trasmette alla Camera per la terza lettura.

Il 17 giugno 2010 la Commissione Giustizia comincia l'esame.

Anche in questa nuova lettura la Commissione Giustizia della Camera modifica il testo trasmesso dal Senato.

In particolare sul divieto di pubblicazione di atti di indagine, la Commissione ha soppresso il comma 5 del testo del Senato, che prevedeva un divieto assoluto di pubblicazione, anche parziale, per riassunto o nel contenuto, degli atti e dei documenti relativi a conversazioni o comunicazioni fino alla conclusione delle indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare e disciplinavano la pubblicazione delle richieste di misure cautelari e delle relative ordinanze.

Sempre in tema di divieto di pubblicazione la Commissione:

ha ridotto la sanzione a carico delle persone giuridiche in relazione alla commissione sia del reato di cui all'art. 617, quarto comma, c.p. (pubblicazione di intercettazioni di cui è stata ordinata la distruzione o riguardanti fatti, circostanze e persone estranee alle indagini di cui sia stata disposta l'espunzione) sia del reato di cui all'art. 684 c.p. (pubblicazione arbitraria di atti di un procedimento penale);

limiti di ammissibilità delle intercettazioni: viene eliminata l'equiparazione delle riprese visive alle intercettazioni di comunicazioni e all'acquisizione dei tabulati;

“intercettazioni ambientali”: viene ampliata la portata dell'eccezione. Nel testo della Commissione si prevede che l'intercettazione ambientale possa essere disposta - a prescindere dal fatto che vi sia il fondato motivo di ritenere che nel luogo in cui è disposta si stia svolgendo l'attività criminosa - qualora dalle indagini svolte emerga che essa potrebbe consentire l'acquisizione di elementi fondamentali per l'accertamento del reato per cui si procede e la stessa debba essere eseguita in luoghi diversi da quelli di privata dimora (il testo del Senato faceva invece riferimento ai luoghi diversi dall'abitazione e da altri luoghi privati).

durata delle operazioni di intercettazione: si prevede un limite massimo di trenta giorni prorogabili in termini molto precisi.

emendamento D'addario: la Commissione ha ridotto la sanzione per il reato di riprese e registrazioni fraudolente introdotto dal Senato, prevedendo la reclusione fino a tre anni (in luogo della reclusione da sei mesi a quattro anni).

intercettazioni di parlamentari: la Commissione ha soppresso la disposizione introdotta al Senato.

La Commissione Giustizia conclude i lavori il 28 luglio 2010

Considerazioni finali

Il testo così modificato è stato considerato dal Presidente del Consiglio non più idoneo al raggiungimento degli scopi per i quali era stato emanato e per questo motivo rischia di essere espunto dall'agenda politica.

ALLEGATO 4

Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia

Il disegno di legge in esame deriva dallo stralcio di un più ampio disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica (presentato il 2 luglio 2008 e stralciato il 5 agosto) e contiene 31 articoli riguardanti temi correlati alle attività produttive, con specifico riguardo all'internazionalizzazione delle imprese e all'energia.

La Commissione Attività Produttive della Camera dei Deputati inizia ad esaminare il provvedimento il 16 settembre 2008.

Nel corso dell'esame in Commissione sono stati soppressi 3 articoli e aggiunti nuovi 17 nuovi articoli.

C'è da notare che nel corso di questa prima lettura la Commissione ha quasi praticamente riscritto tutta la disciplina contenuta nel testo originario relativa alla contraffazione dei beni e alla politica energetica del Paese (soprattutto per quel che riguarda l'energia nucleare)

Nel corso dell'esame in Commissione sono stati esaminati 442 emendamenti di cui 24 del Governo e 19 del Relatore.

In tutto sono stati approvati 75 emendamenti di cui 17 del Governo e 16 del Relatore.

Il 30 ottobre 2008 la Commissione conclude i lavori e trasmette il provvedimento all'Assemblea.

Nel corso dell'esame vengono presentati 375 emendamenti di cui 20 del Governo.

Ne verranno approvati in tutto 68 tra i quali 15 sono di origine Governativa.

Nonostante anche in questo passaggio gli emendamenti approvati siano molti, l'Assemblea della Camera lascia sostanzialmente inalterato l'impianto del provvedimento impostato nel corso dell'esame in Commissione Attività Produttive.

Il 4 novembre 2008 il disegno di legge viene approvato dall'Assemblea e trasmesso al Senato.

La Commissione Industria ne inizia l'esame il 19 novembre.

Questo primo passaggio al Senato è, quindi, sensibilmente più lungo della prima lettura effettuata dalla Commissione Attività Produttive della Camera che in poco più di un mese ne aveva licenziato il testo.

Nel corso dell'esame la Commissione ha esaminato più di 800 emendamenti (di cui 125 del Governo e 56 del Relatore) approvandone 162 (di cui 56 del Governo e 37 del Relatore).

Anche in questo passaggio parlamentare le modifiche più rilevanti hanno riguardato le norme relative al potenziamento del settore energetico e alla Delega al Governo in materia di energia nucleare.

Alla fine il testo verrà presentato all'Aula con 26 nuovi articoli rispetto al testo licenziato dalla Camera.

Il provvedimento inizia il proprio esame in Assemblea il 28 aprile 2009 e termina il 19 maggio.

Tra le maggiori rimostranze fatte dai gruppi di Opposizione vi fu il fatto che il provvedimento pur essendo un "collegato" alla manovra finanziaria apparisse in larga misura orientato a riscrivere la politica energetica del nostro Paese oltre al fatto che l'in-

sieme delle norme contenute appariva ampiamente disomogeneo dal momento che conteneva argomenti molto eterogenei tra loro: l'internazionalizzazione delle imprese, il bollo virtuale, l'autotrasporto, la class action.

Nel corso di questo passaggio, comunque, l'Aula del Senato aumenterà di altri 9 articoli il testo adottato dalla Commissione Industria.

Nel primo passaggio al Senato complessivamente sono stati:

- soppressi 4 articoli
- modificati in maniera più o meno ampia 26 articoli
- introdotti 35 nuovi articoli

Alla Camera l'esame in sede referente presso la X Commissione (Attività produttive) è iniziato il 9 giugno 2009 e si è concluso il 18 giugno 2009.

Nel testo trasmesso alla Camera in seconda lettura (A.C. 1441-ter-B), il provvedimento si compone di 64 articoli.

Gli emendamenti approvati dalla Commissione di merito sul testo trasmesso dal Senato hanno interessato 10 articoli.

In questo passaggio vengono presentati 254 emendamenti di cui 14 del Governo che saranno gli unici ad essere approvati.

Si tratta per la maggior parte di piccole modifiche al testo che non stravolgono quanto fatto nel corso della prima lettura nei due rami del parlamento.

L'esame in Assemblea inizia il 23 giugno 2009 e termina il 1° luglio. Nel corso di questo passaggio vengono presentati altri 231 emendamenti (di cui due del Governo e solo uno verrà approvato). Gli emendamenti approvati in totale sono 19 ed anche in questo caso si tratta di modifiche marginali.

La quarta ed ultima lettura è piuttosto veloce. Il provvedimento inizia il 7 luglio in Commissione e viene licenziato per l'Assemblea il giorno dopo senza modificazioni.

L'Assemblea approva definitivamente il testo il 9 luglio 2009

Considerazioni finali

Il ddl sviluppo, rispetto al testo approvato dall'esecutivo, durante i diversi passaggi parlamentari è quasi raddoppiato, passando da 33 a 64 articoli, e giunge in dirittura d'arrivo a oltre dieci mesi dallo stralcio dalla manovra estiva del 2008 varata dal governo Berlusconi. Tra le principali misure ci sono: il ritorno dell'Italia al nucleare, l'arrivo della class action e il ripristino dei fondi per l'editoria (140 milioni in due anni che vengono coperti con un aumento della Robin tax) nonché una nuova normativa in materia di lotta alla contraffazione e alla pirateria.