

III Sessione

"Oltre le tecniche legislative. Un caso di legislazione complessa fra Stato e Regioni: la legge n. 59/1997"

RELAZIONI

La III SESSIONE "Oltre le tecniche legislative. Un caso di legislazione complessa fra Stato e Regioni: la legge n. 59 (Bassanini I)", coordinata dal dott. Alessandro Palanza, ha posto come obiettivo di lavoro l'analisi di un caso concreto di organizzazione dei processi complessi di produzione normativa nel rapporto fra Stato e Regioni. Hanno presentato delle relazioni: Giuseppe Castiglia del Senato della Repubblica; Carlo Malinconico della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Giovanni Rizzoni della Camera dei deputati. Sono poi intervenuti Guerino D'Ignazio, Università di Calabria e Gruppo di lavoro "Attuazione regionale leggi Bassanini" ed Enzo Santantonio dell'Istituto Studi sulle Regioni del CNR. La Sessione si è conclusa con le comunicazioni programmate degli operatori degli uffici legislativi, studi e documentazione delle Regioni, e precisamente con: Gemma Pastore della Giunta Regione Friuli-Venezia Giulia; Giuliana Bottero, della Giunta Regione Piemonte e Elena Saccenti della Giunta Regione Emilia Romagna.

Giuseppe Castiglia,

Direttore del Servizio di Segreteria e dell'Assemblea del Senato della Repubblica

LE DELEGHE LEGISLATIVE NEL SISTEMA DELLA LEGGE N. 59: L'ESPERIENZA PARLAMENTARE

Per intendere appieno la portata della legge 15 marzo 1997, n. 59, e dell'articolato sistema di deleghe cui essa dà vita, è necessaria una sommaria premessa di carattere generale.

Quarant'anni fa, scrivendo su *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, Enzo Cheli rilevava che "nel corso di un processo evolutivo non ancora compiuto il centro effettivo della vita dell'ordinamento e, in particolare, le attività che attengono alla produzione della norma giuridica si sono trasferite progressivamente dal Parlamento al Governo".

Questa considerazione trova una sostanziale conferma nella nostra esperienza recente, nella quale le dimensioni crescenti del ricorso agli atti del Governo con forza di legge (decreti legislativi e decreti-legge) di fatto introducono, pur in un quadro di fonti normative primarie formalmente invariato, una significativa alterazione del concreto rapporto tra Poteri.

Il fenomeno si coglie con particolare chiarezza a partire dagli inizi degli anni '90, quando la decretazione d'urgenza conosce la massima ipertrofia e la brusca caduta, mentre la delega appare alla ribalta e si consolida nel nuovo ruolo di strumento per eccellenza della legislazione di obiettivo più spiccatamente riformistico.

Quanto al decreto-legge, all'effimero momento in cui, agli inizi del decennio, i disegni di legge di conversione sparirono completamente dall'ordine del giorno delle Camere, seguì una fase di crescente, abnorme ricorso al provvedimento d'urgenza. La reiterazione dei decreti non convertiti in legge nei termini costituzionali, arricchiti dei contenuti nuovi che la contrattazione tra ciascuna Camera e Governo introduceva nel corpo del provvedimento durante le letture delle successive leggi di conversione, finiva per espropriare le Assemblee parlamentari del potere di autodeterminare il calendario dei propri lavori. Di fronte a un numero di decreti in conversione che talvolta superò nel complesso quello di cento, la discrezionalità delle Conferenze dei Presidenti di Gruppi parlamentari di Camera e Senato si riduceva alla scelta, fra i tanti, dei decreti da esaminare.

La legislazione ordinaria veniva sospinta ai margini dei lavori parlamentari. Nel frattempo, la prassi che si era radicata, secondo cui ciascun Governo riteneva atto dovuto la rinnovazione dei decreti in scadenza, sebbene presentati da un diverso Esecutivo, incideva profondamente sui consueti moduli dell'attività delle Camere. Si videro decreti reiterati dodici, quindici, diciotto volte. Si videro le Commissioni proporre la

questione pregiudiziale contro il disegno di legge di conversione non perché intendessero far valere e sanzionare *in limine* la speciale responsabilità politica connessa all'autoassunzione, da parte del Governo, di un potere normativo primario, o in quanto dissentissero radicalmente dal contenuto del provvedimento, ma perché ritenevano di non avere innanzi a sé tempi "politicamente" sufficienti per un esame approfondito e quindi d'accordo il Governo, se non talvolta addirittura su iniziativa di questo - preferivano porre le premesse per una reiterazione del decreto e una riapertura *ex novo* della fase parlamentare di conversione. Ci si è naturalmente interrogati sulle ragioni di questa proliferazione. E la risposta prima è stata tutta di segno politico: la decretazione d'urgenza, in questi termini e in queste misure, consegue all'impossibilità per il Governo di attuare per la via ordinaria il proprio indirizzo politico.

Vengono in questione non solo, e non tanto, i "lacci e laccioli" dei regolamenti parlamentari, che impedirebbero al Governo di essere il motore della legislazione, conformemente a un proprio diritto-dovere. È piuttosto la debolezza di direzione politica dei Governi e in specie quella dei Governi "tecnici" nelle legislature della "transizione" - che impedisce il saldarsi di un circuito virtuoso Governo-maggioranza. L'esperienza parlamentare mostra che per il Governo debole le difficoltà vere non nascono tanto dai Gruppi delle opposizioni (per le quali esistono in genere strumenti procedurali *ad hoc*, e massima tra questi la questione di fiducia), quanto dalla stessa maggioranza che lo sorregge (o lo dovrebbe sorreggere); maggioranza che è sovente difficile richiamare all'ordine con la fiducia o con gli altri istituti di accelerazione del procedimento.

Non a torto, da più parti si segnalò il rischio grave che, proseguendosi per quella strada, minacciava il presente e il futuro del Parlamento. E considerata anche la constatata impossibilità di risolvere la questione con accordi tra le forze parlamentari, c'è da chiedersi quali sbocchi avrebbe avuto la situazione delicatissima se a tagliare il nodo gordiano di un arretrato ormai ingestibile non fosse intervenuta la Corte costituzionale con la nota sentenza 17-24 ottobre 1996, n. 360.

Mentre il decreto-legge iniziava a percorrere la fase ascendente della sua ultima parabola, proprio nel 1992, con il Governo Amato, prendeva le mosse una nuova stagione delle deleghe. Non che, naturalmente, leggi di delegazione e decreti delegati fossero sconosciuti, e nemmeno infrequenti nel nostro ordinamento. Un convincimento tradizionale e radicato, tuttavia, insegnava che presupposto tipico della delega è la particolare complessità tecnica della materia da disciplinare; donde il ricorso in ambiti ad alto tasso di tecnicismo, come la riforma tributaria o i codici. Nelle deleghe Amato si coglie appieno che la complessità che giustifica la delega è non solo tecnica, ma anche politica. L'esigenza di evitare che l'iniziativa del Governo s'impacci e si snaturi nelle vie ordinarie del procedimento legislativo è alla base della decisione di attribuire direttamente al Governo stesso il potere di regolamentazione.

In questo senso, la delegazione si affianca alla decretazione d'urgenza come valvola di sfogo di un sistema ingessato. Se si vuole, è il percorso, anomalo ma forse inevitabile, mediante il quale si esprime e cerca di realizzarsi la fondamentale istanza di autoconservazione dell'ordinamento giuridico.

Per altri aspetti, ancora, le deleghe degli anni '90 hanno tratti comuni a quelli della decretazione d'urgenza. Anzitutto, come il procedimento di conversione è di diritto un procedimento *sui generis*, aggravato (il sub-procedimento di controllo dei c.d. presupposti di costituzionalità) ma tendenzialmente accelerato e protetto (le disposizioni regolamentari intese a consentire il voto sulla conversione nel termine costituzionale dei sessanta giorni o a permetterne l'esame anche durante la sessione di bilancio), così, almeno in via di fatto, la delega nasce con una procedura per dir così rinforzata. La norma di conferimento della delega, infatti, spesso è: a) contenuta in un disegno di legge collegato alla manovra finanziaria, che secondo i regolamenti di entrambe le Camere è assistito da garanzie particolarmente intense (ha scadenze certe d'esame; i tempi della discussione sono contingentati tra i Gruppi parlamentari; sono inammissibili gli emendamenti di spesa privi di adeguata compensazione); per aggirare le resistenze, palesi e occulte, tale disegno di legge, generalmente nella seconda lettura, è, attraverso la tecnica del c.d. "maxiemendamento", ridotto in pochi articoli, ciascuno dei quali conta numerosissimi commi (anche oltre i cento); sull'approvazione di tutti o taluni degli articoli così risultanti, il Governo pone la questione di fiducia.

In tal modo, la legge di delegazione appare ben più bloccata di quanto non sia quella di conversione (per la quale abbiamo rammentato la pratica della reiterazione "contrattata", ora non più possibile). Si aggiunge, per

la delega, una nota di opacità che sembra sfiorare il *vulnus* del principio costituzionale di pubblicità dei lavori parlamentari, giacché nel maxiemendamento il Governo accoglie anche proposte emendative dei parlamentari (e non solo di maggioranza), in un dialogo che si consuma tutto negli uffici e nei corridoi e di cui dunque non resta traccia alcuna nei documenti delle Camere.

Ma c'è una ragione ulteriore per cui, in concreto, la delega di questi anni corre parallela al decreto-legge. Come questo, per disposizione costituzionale, ha il suo presupposto nella straordinaria necessità e urgenza del provvedere, così - almeno nell'esperienza del Governo Amato, che dà impulso e nuovo carattere all'istituto, ma non solo in quella - la delegazione trova le sue radici nella necessità di intervenire in maniera tempestiva ed efficace in una situazione di preoccupante crisi economico-finanziaria, quale è quella che si verifica nel nostro Paese a partire dalla seconda metà del 1992. Se si considera quanta radicale flessione abbiano sofferto, nella prassi, i presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza, si converrà che, in punto di fatto, ben maggiore è la necessità che si pone all'origine delle "nuove" deleghe.

Il parallelismo tra i due istituti cessa però quando si prende in considerazione l'oggetto disciplinato, poiché queste deleghe sono adoperate bensì per far fronte a necessità contingentemente emerse, ma attraverso riforme strutturali e non episodiche di settori particolarmente sensibili dell'ordinamento. Sebbene non manchino esempi discordanti nell'esperienza passata (si pensi alla CONSOB istituita per decreto-legge), è indubbio che, quando il Governo ha urgenza di intervenire rapidamente e senza eccessive mediazioni su una materia complessa (per gli aspetti tecnici della regolamentazione e per la delicatezza politica dei contenuti), il ricorso alla legge di delegazione (con tutte o parte delle varianti procedurali viste sopra) si fa obbligato. La legge 15 marzo 1997, n. 59, si inserisce perfettamente in questo panorama.

Nota a tutti come "legge Bassanini 1", la legge n. 59 racchiude tre nuclei fondamentali di deleghe, vale a dire quelli recati dagli artt. 1, 4 e 11, comma 1. A queste deleghe principali se ne aggiungono altre, racchiuse da disposizioni ulteriori (artt. 7, comma 3-*bis*; 9; 11, comma 4; 21, commi 13 e 15). Ma non basta. Dalla legge n. 59 scaturisce un tessuto normativo particolarmente complesso, che può considerarsi rappresentare una variante specifica di quel fenomeno recente che è stato definito "legislazione integrata", intesa come "l'ipotesi in cui la legge affida a fonti diverse il compito di completare l'innovazione prodotta da se medesima, configurando il rinvio a una normativa in assenza della quale la legge non è soltanto inapplicabile ma anche "incompleta", quanto meno nel senso che gli istituti in essa disciplinati mancano di elementi essenziali per la definizione di alcune delle loro caratteristiche più rilevanti" (Pizzetti). In altri termini: per conoscere la disciplina dei singoli settori ai quali la legge n. 59 si riferisce, non basta prendere in considerazione la legge e gli svariati decreti legislativi emanati sulla base della delegazione (il che è ovvio), ma bisogna anche tener conto delle successive novelle legislative, dei decreti delegati correttivi e ancora, ad esempio, di regolamenti di delegificazione, decreti del Presidente del Consiglio, decreti ministeriali, atti di indirizzo governativo e di coordinamento, come pure atti di coordinamento tecnico, direttive adottate con deliberazione del Consiglio dei ministri, leggi regionali, atti amministrativi delle regioni e degli enti locali, accordi di programma.

Ne risulta, in definitiva, un sistema, o forse meglio un complesso di sistemi o microsistemi, in relazione alle diverse materie disciplinate dalla legge, in ordine alle quali - per fare uso delle parole adoperate in tesi generale da Franco Modugno a proposito delle fonti del diritto - "l'ordinamento offre, volta a volta, un diverso panorama quantitativo e qualitativo di norme primarie" (e, aggiungerei, di grado inferiore a quelle primarie, ma indispensabili per ricostruire l'effettiva disciplina di settore).

Da un punto di vista strettamente parlamentare, la legge n. 59 nasce come provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica (provvedimento collegato "ordinamentale", come suol dirsi per distinguerlo da quello di sessione). Protagonista - come è naturale - del conferimento delle deleghe, il Parlamento non vede con ciò esaurito il proprio compito, perché l'esercizio della potestà legislativa delegata, attribuita dalla legge, coinvolge nuovamente organi parlamentari.

A questo proposito, la prima relazione semestrale sullo stato delle riforme previste dalla legge n. 59, presentata dalla Commissione bicamerale istituita *ad hoc*, si esprime così: "ci si trova di fronte ad un modello di elaborazione cui partecipa sia il Governo che il Parlamento. Detto modello sicuramente modifica l'ordinario concetto della delega legislativa, come quella affidata all'esclusiva responsabilità dell'Esecutivo.

Questa trasformazione dell'istituto si è resa necessaria a seguito dell'ampio utilizzo che di essa viene fatto in settori di così rilevante importanza per il Governo del Paese".

Questa affermazione coglie certo il lato politico della questione, del quale fa in un certo senso fede anche la denominazione di "Bicameralina" attribuita nell'uso corrente alla Commissione parlamentare per sottolinearne il ruolo svolto accanto alla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali nell'ambito di quel processo marcatamente riformatore, che, con esiti alterni, tenta di svilupparsi nella presente legislatura.

In termini tecnico-giuridici le cose stanno però diversamente.

L'esperienza recente conosce un tipo di delega *sui generis*: mi riferisco al disegno di legge delega per affrontare l'emergenza economica apprestato dal Governo Amato, oggetto di discussione in entrambe le Camere nel settembre 1992 e mai formalmente presentato in Parlamento, benché deliberato dal Consiglio dei ministri. Disegno di legge che prevedeva una delega di durata triennale per consentire al Governo di adottare atti con forza di legge "allorché il Governatore della Banca d'Italia segnali uno stato di grave pericolo per l'equilibrio dell'economia e della finanza pubblica", e istituiva una Commissione parlamentare mista, composta da quindici deputati e da quindici senatori, che affiancasse il Governo nella predisposizione dei provvedimenti. In quel caso, davvero, la delega si poneva ai confini estremi dello schema delineato dall'art. 76 Cost., o verosimilmente persino li superava, poiché l'obiettivo del tutto condivisibile - e di particolare urgenza in quel momento storico - di consentire il tempestivo governo dell'emergenza economica, coniugando l'efficacia della risposta con il rispetto delle procedure e dei tempi che sono propri delle procedure democratiche, veniva perseguito con una legge di delegazione sprovvista di ogni indicazione di principio sul contenuto delle misure da prendere.

Nulla del genere, invece, per le procedure previste dalla legge n. 59 che, riproponendo il modello ormai consueto del parere parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi, realizza un coinvolgimento *ex post* del Parlamento nella fase attuativa della delega della cui legittimità nessuno ormai dubita, per trattarsi di un "limite ulteriore" all'esercizio della funzione legislativa delegata.

Senonché, qui si pone un primo problema: parere di una Commissione bicamerale o delle Commissioni permanenti? Benché l'art. 5 della legge n. 59 attribuisca alla Commissione bicamerale il compito di esprimere i pareri previsti dalla legge stessa, altre disposizioni - secondo la loro formulazione attuale (artt. 4, comma 4-bis; 7, comma 3-bis; 11, comma 4-bis; 13, comma 2; 20, commi 3 e 9; 21, comma 2) - investono invece le Commissioni permanenti competenti per materia, che così sono richiamate in tutti e quattro i blocchi di materie (formalmente corrispondenti a quattro distinti capi: decentramento amministrativo, riorganizzazione dell'Amministrazione centrale dello Stato, delegificazione di procedimenti amministrativi, autonomia scolastica) disciplinati dalla legge Bassanini.

Particolarmente per i primi due settori, che costituiscono la struttura portante della legge, i termini dell'alternativa (Commissione bicamerale - Commissioni permanenti) corrispondono a esigenze diverse. La prima riguarda l'identificazione di un unico organo parlamentare nel procedimento di attuazione delle deleghe legislative, che eviti l'espressione di pareri contrastanti da parte dei due rami del Parlamento e, in quanto istituzionale interlocutore del Governo su tutta la materia, sia capace di esprimere una visione politica d'insieme; l'altra concerne la valorizzazione delle specifiche competenze tecnico-giuridiche delle Commissioni di settore.

L'alternativa si ripropone anche per altri settori dell'ordinamento, in cui all'attribuzione della delega legislativa al Governo fa seguito l'istituzione di una Commissione bicamerale con funzioni consultive: sono i casi, coevi alla legge n. 59, della riforma fiscale e della riforma del bilancio dello Stato.

L'esistenza di punti di vista diversi tra i Presidenti dei diversi organismi interessati (bicamerali e permanenti) è emersa anche sulla stampa. *Il Sole - 24 ore* (27 febbraio, 7 e 30 marzo 1999) ha ospitato la franca discussione tra il Presidente della Commissione bicamerale per il parere al Governo sull'attuazione della riforma fiscale, il Presidente e un vice Presidente della Commissione finanze della Camera, un vice Presidente della Camera, i quali, oltre ad esaminare con valutazioni divergenti i profili tecnici relativi all'una e all'altra formula organizzativa prescelta, si sono divisi sul punto di quale dei due organi sia meglio attrezzato per realizzare un collegamento tra Governo e categorie professionali e filtrare le istanze

rappresentate dai gruppi di pressione.

La questione non è né nuova né banale.

Non nuova perché analogo dilemma si pone, ad esempio, rispetto alle disposizioni che, concorrendo assieme alla legge finanziaria e a quella di bilancio a comporre annualmente la manovra di finanza pubblica, dapprima hanno trovato posto nella legge finanziaria c.d. *omnibus* e, successivamente alla riforma del 1988, nel disegno di legge collegato "di sessione". Di conseguenza sono state assegnate all'esame delle sole Commissioni bilancio delle Camere, ovvero, in taluni limitati casi, all'esame congiunto delle Commissioni bilancio e delle Commissioni finanze, con il sostanziale esproprio delle altre Commissioni competenti sulle specifiche materie (si pensi solo alla disciplina del pubblico impiego, delle pensioni, della previdenza, della sanità). Ed è questa la ragione per cui il recentissimo progetto di riforma della legge n. 468 del 1978, in via di definitiva approvazione da parte delle Camere, tende da una parte a ricondurre queste disposizioni nel disegno di legge finanziaria, ampliando il contenuto tipico di questo, dall'altra a trasferirle in una pluralità di disegni di legge collegati, ciascuno dei quali destinato ad essere deferito secondo i criteri ordinari di riparto delle competenze.

Né la questione è banale. Secondo una consolidata giurisprudenza parlamentare, agli organismi bicamerali non si applicano le regole proprie delle Commissioni permanenti, ciascun componente delle quali, con semplice comunicazione scritta al Presidente della Commissione, può essere sostituito da un collega per un determinato argomento o per la singola seduta; inoltre, ciascun parlamentare può, senza diritto di voto, partecipare alle riunioni della Commissione di cui non è membro. Viceversa, perché i parlamentari "estranei" possano intervenire ai lavori di una Commissione bicamerale, occorre attivare una procedura formale, che comporta le dimissioni di un membro e l'adozione da parte del Presidente dell'Assemblea competente del provvedimento di nomina del sostituto. Come si vede, dunque, una procedura dispendiosa in termini di atti e politicamente delicata (essere sostituiti per una seduta, in via praticamente di fatto, non è la stessa cosa che rassegnare le dimissioni), che è impossibile seguire per rincorrere le differenti materie su cui una Commissione bicamerale, e in specie la Commissione bicamerale ex legge n. 59, è chiamata a pronunciarsi. Nelle Commissioni bicamerali, tendenzialmente, chi è dentro è dentro e chi è fuori è fuori.

La situazione è particolarmente sgradevole per i Gruppi minori. Se i Gruppi di maggior consistenza possono coprire, con le proprie designazioni, più o meno l'intero spettro delle competenze implicate nei successivi provvedimenti su cui è richiesto il parere, lo stesso certo non può avvenire per il Gruppo che, in seno all'organismo bicamerale, abbia per avventura un solo rappresentante, e tanto meno per quello che, in base ai calcoli matematici, di propri rappresentanti sia del tutto sprovvisto.

Queste circostanze rischiano di rendere la Commissione bicamerale debole interlocutore del Governo. E non è un caso che proprio i Gruppi minori si siano indotti ad esprimere il proprio disagio ai Presidenti delle due Camere.

Alle esigenze così poste, Camera e Senato hanno dato risposte differenti (del che non c'è da gridare scandalo, trattandosi di una manifestazione specifica del bicameralismo perfetto). Il Presidente Violante ha dato alle Commissioni facoltà (non certo obbligo) di formulare alla Commissione bicamerale osservazioni sui temi di propria competenza. Il Presidente Mancino ha ritenuto di non potersi discostare da un orientamento negativo, in passato condiviso anche dall'altro ramo, e ha suggerito di ricercare la soluzione, piuttosto, attraverso contatti e riunioni informali.

È innovazione di pochissimi giorni or sono, poi, quella per effetto della quale anche al Senato i rilievi delle Commissioni permanenti sono stati richiesti per gli schemi di decreti legislativi concernenti la riforma della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri.

Forse nessuna delle due soluzioni funziona a dovere, anche se la questione richiederebbe un approfondimento che non è possibile in questa sede. Resta il fatto che la sovrapposizione di competenze e l'esproprio delle Commissioni permanenti, che in tal modo si verificano, sono talvolta inquietanti: basterà ricordare i provvedimenti di trasformazione in persona giuridica privata della Biennale di Venezia, dei Monopoli di Stato e dell'Ente acquedotto pugliese, intervenuti su argomenti a lungo esaminati dalle Commissioni permanenti (i primi due addirittura votati dal Senato e trasmessi alla Camera) e infine adottati nella forma del decreto legislativo. Con il che - per inciso - si conferma che il motivo principale del ricorso

alla delegazione è nell'urgenza di superare le secche dell'ordinaria procedura legislativa.

Un parziale ridimensionamento della scelta unitaria si è avuto nella c.d. "legge Bassanini ter", con la quale - su pressione dei Presidenti delle Commissioni permanenti - sono state introdotte nella legge n. 59 modifiche per effetto delle quali il parere su alcuni schemi di decreto è stato attribuito alle Commissioni permanenti stesse e non più a quella bicamerale. Ciò che ha consentito di soddisfare almeno in parte le esigenze di cui si diceva, al prezzo, però, di una perdita di omogeneità del complessivo sistema della legge.

Le vicende parlamentari degli schemi dei decreti legislativi *ex* legge n. 59, ed altre svoltesi contemporaneamente, hanno poi consentito una (forse definitiva) messa a punto della scansione fra i diversi pareri prescritti dalla legge per l'adozione del provvedimento delegato.

Per gli schemi di decreti legislativi, la legge n. 59 prevede accanto ai pareri parlamentari (Commissione bicamerale, Commissioni permanenti, Commissione parlamentare per le questioni regionali *ex* art. 6) l'intervento consultivo di altri organi (principalmente la Conferenza unificata ai sensi del d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281, che ha per l'appunto unificato le competenze della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza Stato Città e autonomie locali). Si aggiunge, per i regolamenti governativi, il parere del Consiglio di Stato (*ex* art. 17, comma 25, l. 5 maggio 1997, n. 127).

A fronte delle perplessità manifestate in sede parlamentare (la prima volta in sede di Commissione bicamerale per il parere sulla riforma del bilancio) per avere il Governo adottato decreti recanti disposizioni non sottoposte al vaglio delle Camere e poi a seguito del riproporsi di analoghi casi, i Presidenti dei due rami hanno inviato successive lettere congiunte ai Presidenti del Consiglio *pro tempore*, per richiamarne l'attenzione sulla necessità che il Parlamento sia investito di uno schema ormai definitivo, formulato dal Governo previa l'acquisizione di tutti gli altri pareri prescritti per la formazione dell'atto. L'introduzione di eventuali modifiche al testo presentato, non dovute a recepimento delle indicazioni parlamentari, implica che lo schema sia sottoposto a una nuova deliberazione da parte delle Commissioni competenti.

Per questa via, l'intervento consultivo del Parlamento si colloca come più alto momento di sintesi all'interno della fase che precede l'emanazione dell'atto normativo, conformemente alla funzione di controllo politico rivestita dal parere parlamentare e alla posizione particolare (di "espressione immediata della sovranità popolare", per usare le parole della sentenza 6 maggio 23 maggio 1985, n.154 della Corte Costituzionale) che le Camere rivestono nel sistema costituzionale.

Questa ferma presa di posizione dei Presidenti di Camera e Senato costituisce una regola tendenziale e non generale, che non vale quando le norme configurino espressamente il procedimento secondo una diversa scansione e finisce per essere derogata dagli stessi Presidenti laddove sussistano ragioni di particolare urgenza, in specie quando sia imminente la scadenza della delega. Ad ogni modo, ogniqualvolta si applichi (e cioè nella grande maggioranza dei casi), tale regola è assistita da sanzioni nell'ordinamento interno delle Camere: al mancato corredo dei rimanenti pareri segue l'improcedibilità, se non la restituzione dell'atto al Governo. Sembra qualche malumore ne sia derivato fra gli altri soggetti istituzionali della vicenda.

Malumori che però, forse, non tengono conto della funzione di garanzia democratica che l'intervento del Parlamento, configurato in quella maniera, svolge.

Benché permanga la prassi parlamentare, ormai meritevole di una revisione, per cui gli schemi di atti normativi presentati alle Camere per il parere, diversamente dai progetti di legge, non sono stampati e distribuiti, la discussione parlamentare, sia pure parzialmente, conferisce pubblicità al provvedimento *in itinere* e consente una trasparenza che non può che giovare a tutti gli attori del processo.

Il quesito, allora, diviene quello della concreta efficacia del parere parlamentare. Ed è un quesito la risposta al quale è urgente anche alla luce delle più recenti tendenze della legislazione dall'analisi della quale appare che nemmeno le ultime modifiche dei regolamenti parlamentari (di pochissimi mesi fa quella del Senato), che pure vanno complessivamente nel senso della governabilità (compensata dal riconoscimento embrionale di uno "statuto delle opposizioni"), sono considerate idonee ad assicurare condizioni di efficacia della iniziativa legislativa ordinaria tali da convincere il Governo a invertire la tendenza al ricorso allo strumento della delega.

D'altra parte, il tentativo della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali di ampliare la sfera dei

poteri normativi del Governo si è arrestato nell'*impasse* in cui è sfociato il percorso del progetto costituzionale.

La stagione delle "grandi deleghe" non appare destinata ad esaurirsi in breve tempo, poiché neppure eventuali ulteriori modifiche della legge elettorale potrebbero essere sufficienti ad assicurare la "governabilità", che è anzitutto un problema di comportamenti politici e solo in seconda battuta di norme giuridiche. Che, a Costituzione invariata, il modo di far leggi muti significativamente è possibile (penso soprattutto a strumenti di diritto parlamentare per la migliore definizione e attuazione del programma di governo, assieme a iniziative per decongestionare la produzione legislativa), ma non sembra probabile, almeno nel breve periodo. Con la delegazione legislativa e i problemi connessi, dunque, sarà inevitabile fare i conti ancora per un tempo non esiguo.

Infatti, nonostante gli stralci di alcune deleghe disposti alla Camera come segnale politico del Governo di fronte a una sollecitazione del Parlamento, gli ultimi disegni di legge collegati approvati in Parlamento ricorrono ampiamente alla delegazione legislativa. La legge 13 maggio 1999, n. 133 (c.d. "federalismo fiscale") reca sei deleghe maggiori, una delega minore, una delega a emanare disposizioni integrative e correttive di precedenti decreti legislativi, una delega alla redazione di testi unici dall'ambigua natura. A sua volta, la legge 17 maggio 1999, n. 144 (c.d. "investimenti e occupazione") ne prevede sette.

Aggiungo incidentalmente che entrambe le leggi, sotto taluni profili particolari, (ad esempio, in tema di sequenza procedimentale dei pareri) codificano la prassi instauratasi.

Si impone allora la necessità di recuperare un ruolo significativo ed efficace del Parlamento nella fase di formazione della legislazione delegata.

I pareri parlamentari previsti dalla legge n. 59 per l'esercizio della legislazione delegata sono - come sempre in questi casi - obbligatori ma non vincolanti. Sarebbe però eccessivo dedurre che il parere, una volta emesso, *functus est munere suo* e che il Governo possa tenerlo per irrilevante.

Dalla natura fiduciaria del rapporto tra Parlamento e Governo e dalla funzione di controllo rimessa alle Camere discende che se il Governo ha discrezionalità di discostarsi dal parere parlamentare, ciò non può fare immotivatamente; del proprio comportamento il Governo può essere chiamato a rendere conto in sede politica. A questo proposito, il Parlamento ha a sua disposizione gli ordinari strumenti di ispezione e controllo, partendo dalle interrogazioni e dalle interpellanze sino a giungere, in ipotesi, alla messa in discussione dello stesso rapporto fiduciario. I regolamenti parlamentari apprestano poi uno strumento specifico: gli artt. 143, comma 3, reg. Camera e 46, comma 2, reg. Senato dispongono che il Governo possa essere chiamato a rispondere, anche per iscritto, dell'esecuzione di leggi o dell'attuazione data a ordini del giorno, risoluzioni e mozioni; e non vedrei difficoltà ad estendere queste disposizioni al seguito avuto dai pareri parlamentari. Infine, in caso di conflitto con il Governo, il Parlamento può revocare la delega e disciplinare direttamente la materia.

Certo, ci si può chiedere se questi strumenti siano sufficienti. Revoche della delega o della fiducia sono rimedi drammatici ed estremi. Gli altri istituti di controllo sono spesso armi spuntate. D'altronde, come dimostrano le polemiche politiche, vivacissime in questi ultimi tempi in relazione agli ultimi provvedimenti collegati e alle deleghe in esse contenute, deleghe numerose e di ampio contenuto rischiano di svuotare il ruolo del Parlamento. Si aggiunga poi che le deleghe stesse realizzano talvolta un meccanismo a cascata (delega; decreto legislativo che dispone una delegificazione; regolamento) per effetto del quale il controllo della normazione tende a sfuggire dalle mani del Parlamento.

Poiché il parere parlamentare, così com'è attualmente conformato, non sembra del tutto idoneo allo scopo, occorre valutare *de iure condendo* quali innovazioni potrebbero risultare utili.

Anzitutto, con riguardo alla legge sostanziale, si riaffaccia di tanto in tanto il suggerimento di conferire al parere carattere vincolante. Da tempo si è discusso se un parere di tale natura sia conforme al modello costituzionale di delegazione legislativa delineato dall'art. 76, ed è noto che il quesito ha avuto risposta sia positiva che negativa.

Ora, anche a ritenere costituzionalmente ammissibile un parere parlamentare vincolante su uno schema di decreto delegato, come vuole dottrina autorevole (Paladin), sembra a me che, quanto meno in punto di opportunità la soluzione sarebbe tutt'altro che apprezzabile. Si conceda pure che la discrezionalità del

Governo (se emanare o no il decreto) salvi la legittimità del vincolo (Cervati). Ma resta il fatto che il parere vincolante solo apparentemente è un parere, ma in sé è realmente un atto di volontà (Giannini), con il risultato che, ove riferito a schemi di atti normativi, produrrebbe una commistione di poteri di decisione e di piani di responsabilità che va in senso del tutto contrario a quello di un ordinato svolgimento dei rapporti tra Parlamento e Governo. E particolarmente in senso opposto a quello delle tendenze più recenti, perché la mutata legislazione elettorale, con l'adozione del sistema maggioritario, implica la netta distinzione tra il complesso Governo maggioranza che governa e l'opposizione che controlla e pone le condizioni per divenire a sua volta maggioranza, così superando quel modello di collaborazione o meglio di confusione tra poteri (la "centralità del Parlamento" o, come anche si disse, il *cogobierno*) che caratterizzò una stagione ormai conclusa della nostra vita politica.

È ben vero che leggi recentissime prevedono pareri parlamentari vincolanti. Si tratta però di pareri che, arieggiando modelli statunitensi, si inseriscono in procedimenti di nomina (componenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) o in altri procedimenti amministrativi (art. 1, comma 101, l. 23 dicembre 1996, n. 662). Nulla, invece, in relazione all'attività normativa delegata, per la quale la prassi mostra una giustificata diffidenza ad introdurre pareri di tale natura.

Piuttosto, in primo luogo, devono essere meglio specificati gli oggetti, i principi e i criteri direttivi delle deleghe, e distinti più chiaramente gli uni dagli altri. Benché dottrina e giurisprudenza della Corte costituzionale siano tendenzialmente non contrarie alle deleghe "a maglie larghe", proprio la legge n. 59 porta questo modulo al limite massimo di tensione. Deleghe così late potranno o non essere costituzionalmente legittime (la Corte ce lo dovrà dire, se e quando sarà investita); non occorrono però molte parole per spiegare quanto la mancata indicazione nel dettaglio di oggetti, principi e criteri direttivi lasci al Governo uno spazio di sterminata discrezionalità, che rischia di essere impropriamente compensata da una trattativa privata tra il Governo stesso e la Commissione consultiva.

Ma soprattutto uno spazio significativo di intervento è rimesso ai regolamenti parlamentari.

L'adeguare i propri regolamenti alla mutata realtà delle deleghe è la sfida importante che le Camere devono affrontare in questo momento. Si tratta di rafforzare il peso del parere; e questo potrebbe avvenire attivando, almeno in determinate circostanze, una riserva di Assemblea.

Infatti, benché la deliberazione definitiva di una Commissione (quale è quella resa in sede di espressione del parere) sia giuridicamente imputata alla Camera o al Senato, è indubbio che, nell'apprezzamento corrente, alla pronuncia dell'Assemblea plenaria venga riconosciuto un peso maggiore. Già nei regolamenti in vigore si colgono spunti in questa direzione. La procedura per il controllo dei presupposti di costituzionalità dei decreti-legge, la risoluzione parlamentare che approva il documento di programmazione economico-finanziaria rappresentano fattispecie - l'una eventuale, l'altra necessaria - in cui le Assemblee plenarie sono investite del sindacato su atti del Governo normativi e quasi-normativi. E se vogliamo andare a ritroso nel tempo, possiamo ricordare la seduta del Senato del 6 novembre 1990, quando un dibattito su mozioni ebbe anche l'obiettivo pratico di porre in discussione (politicamente, se non giuridicamente) le decisioni assunte in sede consultiva dalla Commissione bicamerale per le partecipazioni statali sulle proposte di nomina degli amministratori dell'EFIM. A conforto di queste tesi, infine, possiamo ricordare quanto scriveva Livio Paladin, a proposito dell'esigenza di individuare meccanismi capaci di investire il *plenum* in caso di contrasto tra Governo e Commissione chiamata ad esprimere il parere.

Se poi si considerano le minuzie di cui tante volte le Assemblee sono tenute ad occuparsi (faccio il caso recentissimo, per il Senato, di un disegno di legge governativo che prescrive l'obbligo di apporre sulle lattine contenenti bevande la dicitura: "pulire la superficie del coperchio prima di aprire ed evitare di bere direttamente dalla lattina"), sembra davvero ingiustificabile la loro esclusione, radicale e senza eccezioni, dalle procedure consultive sugli atti normativi del Governo.

Non sfugge, certo, il rischio insito in questa procedura, e cioè che, attraverso gli emendamenti in Assemblea, si riproducano gli inconvenienti che hanno provocato la fuga del Governo dalla legislazione ordinaria. Ma non dovrebbe essere impossibile esorcizzare questa minaccia, ad esempio prevedendo che in aula possano essere presentati non emendamenti, ma solo pareri alternativi, eventualmente da porre ai voti una volta

respinto quello accolto dal Governo.

Altre questioni rimangono aperte, come quelle relative alla possibilità per la Commissione investita in via principale del parere di dialogare con altre Commissioni o alla valutazione delle conseguenze di ordine finanziario delle disposizioni contenute negli schemi di decreto. Questioni sinora affidate all'empirismo di una prassi oscillante, che adesso la Camera inizia ad affrontare mediante una nuova riforma regolamentare, mentre al Senato sono depositate proposte di modifica sia della legge n. 400 del 1988 che del regolamento, che complessivamente delineano un sistema caratterizzato da un parere parlamentare almeno in taluni casi vincolante e da una riserva di Assemblea destinata ad operare di diritto nel caso di pareri vincolanti o rimessa all'iniziativa di un quorum qualificato di senatori o dello stesso Governo.

Si tratta poi di assicurare al Parlamento un flusso costante di informazioni su tutti gli atti e i provvedimenti di rango sublegislativo, consentendogli di disporre di un quadro completo della normativa in vigore.

Quel che è certo è che una riflessione in chiave legislativa e regolamentare si presenta indifferibile per consolidare se non la legalità formale, la legittimità sostanziale delle deleghe. Le proposte che sono già all'attenzione delle due Camere sollevano interrogativi che non potranno essere elusi.