

PROLUSIONE:  
PARLAMENTO E GOVERNO NELLA RIFORMA  
DELL'AMMINISTRAZIONE

VINCENZO CERULLI IRELLI \*

1. La riforma dell'amministrazione è oggetto di un complesso e ambizioso progetto normativo, com'è noto (la l. n. 59/97 e provvedimenti collegati) nell'ambito del quale, sia nella fase della redazione che nella fase dell'attuazione Parlamento e Governo intervengono con ruoli intricati e sovrapposti, non sempre rispondenti a quelli tradizionalmente ricevuti. Il fenomeno, come si sa, è più generale, e investe con modalità analoghe altre e importanti esperienze recenti di riforme di settori complessi dell'ordinamento positivo (si pensi alla riforma fiscale). Tuttavia, nell'ambito della disciplina dell'amministrazione, sia sotto il profilo dell'organizzazione che sotto il profilo dell'attività e dei procedimenti, il fenomeno appare particolarmente interessante sino a delineare, forse, un assetto istituzionale diverso, nei rapporti tra Parlamento e Governo, sia nella fase di redazione delle fonti normative (atti legislativi e atti regolamentari) sia nella fase dell'attività della programmazione e della dislocazione delle risorse che ha natura amministrativa.

Attraverso la principale legge concernente la materia, la l. n. 59/97, si è delineato un processo di riforma della p.a. in Italia, articolato, com'è noto, in un trasferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, assai più ampio e consistente dei precedenti e tutto improntato all'applicazione del principio di sussidiarietà; e nella riforma dell'organizzazione dei principali apparati amministrativi dello Stato, nella riforma del pubblico impiego e di altri istituti strumentali all'esercizio dell'azione amministrativa, l'informatica, i controlli, etc., nonché in una forte delegificazione con oggetto molteplici procedimenti amministrativi.

---

\* Presidente della Commissione bicamerale per l'attuazione della legge n. 59.

Il processo si articola anzitutto nella legge delega, la quale consta di norme contenenti principi e criteri direttivi dal contenuto molto ampio e in qualche misura vago e generico, impostato per clausole generali, il cui uso però, nell'ambito di una delega legislativa è stato riconosciuto conforme a Costituzione dalla Corte costituzionale (n. 408/98).

La delega si attua attraverso decreti legislativi, articolati a loro volta secondo procedimenti differenziati, nei quali è sempre presente il Parlamento attraverso l'espressione di un "parere" affidato ad una Commissione bicamerale appositamente costituita, e in qualche caso anche attraverso il parere di altre Commissioni e segnatamente della Commissione bicamerale per gli affari regionali; e nei quali sono presenti altri soggetti istituzionali, e segnatamente la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomia nonché la Conferenza unificata (d.l.vo n. 281/97), organi esponenti dei governi regionali e locali. La Conferenza, in qualche caso deve essere sentita dal Governo, e perciò è presente nel procedimento con un parere di carattere consultivo, a volte è coinvolta in una vera e propria fase negoziale con il Governo, mediante intese o accordi dal contenuto parzialmente o interamente vincolante.

Appare subito evidente, sul punto, che questa struttura del processo di attuazione legislativa dà luogo a delicati problemi nel rapporto tra l'espressione del parere parlamentare e l'espressione dei pareri e, a maggior ragione, delle intese o degli accordi da parte di questi soggetti esterni al Parlamento.

Il disegno legislativo si attua altresì attraverso regolamenti c.d. di delegificazione, che assumono, soprattutto sul versante dell'organizzazione, una importanza centrale nel processo di riforma. Sui regolamenti del Governo, il Parlamento si pronuncia attraverso pareri affidati alla competenza non della Commissione bicamerale appositamente costituita, ma delle Commissioni permanenti di settore.

Il disegno legislativo trova ancora un momento di attuazione assai significativo negli atti che assumono la forma di decreti dei Presidenti del Consiglio dei ministri, con i quali vengono trasferite le risorse finanziarie, materiali ed umane dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali. Anche qui il procedimento per l'adozione di questi atti a carattere amministrativo, passa attraverso un parere parlamentare, affidato alla competenza della Commissione bicamerale sopra ricordata, e attraverso una fase consultiva nella Conferenza Stato-Regioni e nella Conferenza unificata, che devono essere sentite, ma alle quali viene conferito un ruolo decisivo per l'evidente ragione che si tratta di materia direttamente attinente agli interessi di cui i Governi locali sono portatori. Tant'è che il d.l.vo 112/98 prevede che la Conferenza unificata possa esercitare un potere sostitutivo laddove il Governo non provveda (art. 7, d.l.vo cit.).

Come si vede, il disegno legislativo è molto articolato e complesso e la sua attuazione mediante atti normativi e anche mediante atti amministrativi di pro-

grammazione, si snoda attraverso procedimenti a loro volta molto articolati nei quali sono presenti soggetti istituzionali molto diversi tra loro.

A fronte di questo disegno legislativo, che assumiamo qui ad oggetto di indagine ma che non è il solo a seguire questa impostazione (basti pensare alla riforma fiscale, alla riforma del bilancio), ma è certamente il più articolato, si pone il problema di delineare un nuovo assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo, del reciproco ruolo giocato da questi due fondamentali soggetti del nostro sistema istituzionale, in un processo che parte da una legge di delega nella quale il Parlamento ha esercitato il suo ruolo legislativo fondamentale e che quindi, almeno in via di principio e stando alla lettera della Costituzione, potrebbe anche vederlo successivamente del tutto estraneo (salvo il controllo politico sull'azione del Governo che in ogni caso, com'è ovvio, permane).

2. Questo disegno legislativo e questo particolare processo di attuazione nel quale esso si articola, si inserisce nel nuovo assetto delle fonti normative, in materia di amministrazione, delineatosi nell'esperienza più recente.

Sul punto, si deve ricordare che in materia di amministrazione, sia sotto il profilo dell'organizzazione che sotto quello dell'attività o dell'azione, la Costituzione contiene delle riserve di legge a carattere relativo, la principale delle quali è contenuta nell'art. 97.

La presenza di queste riserve di legge, unitamente alla concezione tradizionale del principio di legalità che faceva ritenere necessaria una previsione legislativa espressa per la sussistenza di ogni potere amministrativo e del relativo procedimento, hanno dato luogo, com'è noto, ad un ordinamento della pubblica amministrazione fortemente legificato, nel quale cioè la preminenza della fonte legislativa è assoluta. Questa impostazione invero, appare eccessivamente accentuata anche sulla base della Costituzione vigente, la quale prevede riserve di carattere relativo e non assoluto; mentre non contempla una riserva generale, neppure di carattere relativo, in materia di amministrazione attiva, essendo quelle menzionate riserve in ordine alla disciplina di determinati poteri amministrativi. E' evidente che una tale impostazione rende il sistema positivo estremamente rigido e rende la disciplina dell'amministrazione per nulla disponibile da parte del Governo e degli altri soggetti amministrativi che quella disciplina debbono usare e quindi hanno l'esigenza di renderla adattabile al concreto mutare della realtà.

Questa tradizionale impostazione dell'ordinamento ha subito un fortissimo mutamento in virtù di leggi recenti (diciamo dell'ultimo decennio, ma con qualche anticipazione già nella legge n. 400/88) a partire dalla l. 241/90 sul procedimento amministrativo. A cominciare da quest'ultima legge e successivamente con le leggi 537/93, la stessa 59/97 e poi la legge 50/98, molteplici procedimenti

amministrativi concernenti importanti materie precedentemente regolate dalla legge, sono stati, come si dice, delegificati: la relativa disciplina cioè è stata affidata alla fonte regolamentare, la quale prende il luogo della fonte legislativa e determina altresì (ciò che costituisce una innovazione istituzionale di primaria importanza) le norme legislative che vengono abrogate. In questi casi, cioè, non è la legge delegificante che abroga le norme di legge delle quali il regolamento è chiamato a prendere il posto, secondo lo schema tradizionale, ma è lo stesso regolamento che disciplinando la materia indicata genericamente dalla legge delegificante, determina quali norme legislative vengono abrogate e perciò di quali parti della legislazione vigente la disciplina regolamentare viene a prendere il posto.

Sul versante dell'organizzazione, soprattutto attraverso l'art. 13 della l. n. 59/97, l'ordinamento ha compiuto un passo decisivo verso una disciplina a dominanza regolamentare, capovolgendo la situazione anteriore. Infatti, secondo questa norma (e l'applicazione che successivamente ne è stata fatta, segnatamente attraverso i decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sull'organizzazione del Governo) in sostanza, alla legge resta esclusivamente l'individuazione delle Amministrazioni pubbliche in quanto tali e segnatamente dei ministeri, delle loro missioni fondamentali, del modello organizzativo che ciascuna di esse adotta (per i ministeri l'alternativa, come è noto, è tra il modello a dipartimenti e il modello a direzioni generali); la fissazione del numero, in genere massimo e non fisso degli uffici dirigenziali generali (dipartimenti o direzioni) nei quali la singola Amministrazione si articola e delle relative aree funzionali. Quindi, si può affermare che tutta l'organizzazione in quanto tale (di quali uffici consta una singola amministrazione, come sono aggregati tra loro e come si correlano i reciproci rapporti) è affidata alla fonte regolamentare e per alcune parti ad atti amministrativi (decreti ministeriali), di dubbia natura invero, che vengono qualificati come non regolamentari dalla legge.

In tal modo, come si vede, l'ordinamento si sta avviando, nel settore dell'amministrazione, verso una dominanza regolamentare, che almeno sul versante dell'organizzazione pare configurarsi come una sorta di riserva di regolamento (ovviamente in senso non tecnico) certamente inusitata nell'esperienza precedente. Insomma, ci si sta avviando verso un modello di disciplina dell'amministrazione di tipo francese, senza la disciplina costituzionale che dal 1958 è in vigore in quell'ordinamento.

È evidente che in un sistema dominato dalla fonte regolamentare la funzione legislativa del Parlamento viene a perdere fortemente di importanza, in un settore quale quello dell'amministrazione, che tradizionalmente le era riservato.

Tale notazione risulta ancor più incisiva, in termini di mutamento dell'assetto istituzionale, se si guarda al fatto che questi processi di riforma e segnatamente quello avviato con la legge n. 59/97, vengono attuati attraverso deleghe legislati-

ve. Ciò che comporta, com'è ovvio, che l'esercizio stesso della funzione legislativa viene affidato alla responsabilità del Governo, e quindi a sua volta si traduce in una sottrazione dell'esercizio della funzione legislativa al Parlamento. È evidente che l'uso della delega legislativa in settori così complessi con tante connotazioni di carattere tecnico, con la necessità di articolare il processo legislativo attraverso la consultazione e il coinvolgimento di soggetti esterni (dai governi locali ai sindacati) è in qualche modo necessitato. Ma ciò non toglie che esso, nell'ampiezza che ha assunto nelle ricordate leggi, costituisce una rilevantissima perdita di importanza della funzione legislativa del Parlamento, con tutto ciò che questo comporta, segnatamente in termini di trasparenza del processo legislativo e di partecipazione ad esso delle forze politiche democraticamente elette e segnatamente delle forze di opposizione.

La convergenza di questi due fenomeni, il prevalere della fonte regolamentare in materia di amministrazione e l'uso massiccio della delega legislativa nei principali processi di riforma, fenomeni, entrambi, che producono la sottrazione alla legislazione parlamentare di settori di normazione precedentemente da essa regolati, ha dato luogo all'introduzione di meccanismi correttivi sia nel procedimento legislativo delegato, sia nel procedimento inteso all'adozione degli atti regolamentari in settori delegificati, intesi a reinserire il Parlamento nel procedimento normativo, ovviamente in veste diversa da quella propria e tradizionale, ma tale da assicurare, almeno in certi limiti, la trasparenza di questi procedimenti e la partecipazione ad essi delle forze politiche democraticamente elette. Insomma, in questi casi, a fronte della cessione da parte del Parlamento di importanti settori di normazione alla competenza del Governo, il Parlamento ha inteso affermare, e pare intenzionato ad affermare sempre di più, una sua presenza forte nell'ambito del procedimento normativo (delegato o delegificato).

Ciò avviene attraverso la previsione sia nei procedimenti di legislazione delegata che nei procedimenti di normazione regolamentare, di un "*parere*" *parlamentare*, così denominato dalla legge, e perciò *prima facie* ascrivibile alla funzione consultiva (ma la questione è dubbia e deve essere specificamente analizzata), attribuito alla competenza di Commissioni parlamentari che nell'esperienza più recente tendono ad identificarsi in Commissioni parlamentari a carattere bicamerale.

3. Sul punto, vorrei premettere, che la funzione del "parere" parlamentare appare identica nei due casi, cioè sia nel procedimento di legislazione delegata e sia nel procedimento regolamentare, e quindi può essere analizzata unitariamente. Infatti, si tratta pur sempre di un intervento del Parlamento su iniziative normative o di carattere primario o di carattere secondario che vanno a sostituire setto-

ri di legislazione primaria. Quindi, in entrambi i casi, si tratta di riaffermare quella presenza cui sopra ho fatto riferimento, del Parlamento, nell'ambito di settori normativi di cui esso si priva e che rischiano perciò di essere sacrificati tanto in termini di trasparenza quanto in termini di partecipazione (i due fondamentali valori che nel procedimento legislativo parlamentare vengono garantiti, e viceversa del tutto obliterati nei procedimenti normativi di competenza del Governo).

Sulla *struttura* della fase parlamentare nel procedimento di legislazione delegata e nel procedimento di normazione secondaria in questi settori, l'esperienza che si va formando oscilla tra scarse previsioni legislative (e dei regolamenti parlamentari) e una prassi parlamentare recentemente supportata da importanti prese di posizione dei due Presidenti (di Camera e Senato) nei confronti del Governo; che hanno trovato riscontro in omologhe risposte da parte dello stesso Governo, instaurando delle vere e proprie convenzioni costituzionali.

Anzitutto, la questione degli organi.

Il Parlamento è presente in questi procedimenti secondo due modelli differenti: in alcuni casi, attraverso le Commissioni permanenti di settore e in qualche caso, attraverso una Commissione bicamerale appositamente costituita (per ciascun processo di attuazione legislativa). Com'è noto, nelle principali esperienze della legislatura in corso, a cominciare da quella di attuazione della l. n. 59/97, è prevalso il modello della Commissione bicamerale, a fronte dell'esperienza precedente, nella quale appariva prevalente il modello del parere parlamentare espresso attraverso le Commissioni permanenti (che tuttavia permane nell'ambito di molteplici processi di attuazione legislativa ed è ancora del tutto dominante nell'ambito dei procedimenti di normazione regolamentare).

Il modello delle Commissioni bicamerali appare caratterizzato da alcuni aspetti che lo fanno preferire rispetto all'altro. Anzitutto, attraverso la Commissione bicamerale il Parlamento si esprime con voce unica, anziché attraverso una pluralità di voci, che possono essere anche divergenti tra loro nei contenuti, come avviene laddove il parere parlamentare è affidato alla competenza delle Commissioni permanenti (che sono sempre, fisiologicamente, almeno due, una della Camera e l'altra del Senato per la stessa materia, e spesso più di due laddove su uno stesso provvedimento si intersecano più categorie di interessi affidati a diverse Commissioni).

L'unicità di voce che il Parlamento riesce ad esprimere attraverso la Commissione bicamerale, rende ovviamente la sua posizione più forte nei confronti del Governo che non ha neanche in ipotesi possibilità di scelta tra più soluzioni indicate in maniera divergente da una pluralità di pareri.

In secondo luogo, la Commissione bicamerale, per il fatto stesso di essere formata da membri dotati di particolare specializzazione, o comunque particolar-

mente interessati ad una determinata materia nella sua specificità e complessità, riesce ad esprimere un prodotto più sensibile agli aspetti sia tecnici che politici che ciascuna materia, nella sua specialità, appunto, presenta.

In terzo luogo, e questo appare l'aspetto più interessante, la Commissione bicamerale riesce ad esprimere su una determinata materia una visione di carattere generale, e non settoriale, quale invece è propria, fisiologicamente e legittimamente, delle Commissioni permanenti che sono per definizione Commissioni di settore deputate alla cura di interessi di settore (che in genere trovano rispondenza nelle articolazioni ministeriali deputate alla cura degli omologhi interessi).

Questa capacità di visione generale e questa posizione delle Commissioni bicamerali, in genere svincolate da connessioni organizzative e funzionali di tipo settoriale, rende il loro apporto particolarmente necessario laddove si tratta di gestire interventi legislativi incisivamente riformatori e di carattere intersettoriale, come sicuramente è la riforma dell'amministrazione avviata con la l. n. 59/97, che vengono in genere ostacolate o comunque trovano difficoltà di costruttiva comprensione nell'ambito delle organizzazioni amministrative di settore, e spesso, come si accennava, nelle corrispondenti Commissioni parlamentari.

Sul punto, si deve tuttavia tenere presente che in molti casi l'apporto delle Commissioni permanenti, proprio perché competenti settorialmente, è necessario alla stessa Commissione bicamerale per l'espressione della sua funzione consultiva con pienezza di cognizione. E appare quindi opportuna una collaborazione tra le diverse Commissioni, nell'esercizio di diversi ruoli. Questa esigenza ha trovato un'applicazione nel modello introdotto alla Camera, secondo il quale, su ciascun testo pervenuto all'esame del Parlamento, le Commissioni permanenti possono esprimere le loro osservazioni alla Commissione bicamerale, la quale, effettuate le necessarie mediazioni, è competente a esprimere all'esterno, nei confronti del Governo, la posizione definitiva del Parlamento con unicità di pronuncia (lettere in data 25.11.1999 dal Presidente della Camera dei deputati al Presidente della Commissione bicamerale per la riforma fiscale; 26.3.1998 al Presidente della Commissione bicamerale per la riforma amministrativa).

Sul procedimento.

Il testo del decreto del regolamento viene adottato in prima lettura dal Governo. Questo testo viene inviato in Parlamento per l'espressione del parere. Se sono previsti altri pareri o atti di accordo o di intesa in ordine a quel determinato testo, il Governo è tenuto a inviare questi atti unitamente al testo del decreto, perché su di essi si possa pronunciare il Parlamento. Infatti, è stato stabilito che il parere parlamentare debba essere l'ultimo atto del procedimento (lettera in data 2.10.1998 dal Presidente della Camera dei deputati al Presidente del Consiglio dei ministri). Tuttavia, nel caso in cui uno degli atti richiesti abbia carattere vincolante, com'è il caso delle intese o degli accordi, si può verificare la necessità che

una volta acquisito il parere parlamentare, il Governo intenda modificare sulla base del parere parlamentare il testo precedentemente concordato e in tal caso occorrerà ripetere la fase parlamentare sul nuovo testo (lettera in data 9.12.1999 dal Presidente del Consiglio dei ministri al Presidente della Commissione bicamerale per la riforma amministrativa).

Il testo del Governo, una volta trasmesso al Parlamento, corredato dagli altri atti necessari, non può essere modificato dal Governo, se non in accoglimento di specifici punti contenuti nel parere parlamentare. Le modifiche al testo, quindi, possono essere solo quelle che trovano riscontro nell'ambito del parere parlamentare.

Questo punto, indubbiamente innovativo, introdotto nella prassi parlamentare e sanzionato dai Presidenti delle Camere (lettere in data 12.2.1998 e 3.11.1998 dai Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio dei ministri; lettera in data 15.12.1998 dal Presidente del Consiglio dei ministri al Presidente della Camera dei deputati), produce la conseguenza che da parte dello stesso Governo, di sue diverse articolazioni, di questo o di quel ministero, vengano avanzate davanti alla Commissione parlamentare, proposte di aggiunta o di modificazione o di integrazione al testo trasmesso, sulla base, sia di nuovi elementi venuti in valutazione, sia di ripensamenti, sia anche, qualche volta, di punti di vista propri dei diversi ministeri che non erano riusciti ad emergere nella valutazione positiva del Consiglio dei ministri al momento dell'approvazione del primo testo.

Comunque, davanti alla Commissione parlamentare si apre, in ordine al testo del Governo, un confronto politico vero e proprio, che coinvolge non solo le forze politiche presenti in Parlamento, ovviamente, di maggioranza e di opposizione, non solo il Governo nelle sue diverse articolazioni, ma anche le parti sociali, sindacati, associazioni imprenditoriali, associazioni di comuni e di province, e così via; insomma, gli attori politici e sociali coinvolti nella vicenda.

In molteplici casi, questo confronto aperto sul testo del Governo, avviene solo in Parlamento, cioè il testo del Governo giunge senza essere passato precedentemente attraverso un pubblico confronto o attraverso momenti di concertazione. A volte, viceversa, il confronto che si avvia in Parlamento costituisce la seconda fase di un confronto che precedentemente è avvenuto nell'ambito del Governo.

Nel parere parlamentare le osservazioni e le istanze che provengono dagli attori sociali, in genere trovano riscontro anche attraverso il confronto con lo stesso Governo presente in Commissione attraverso suoi rappresentanti.

Il parere parlamentare, in genere consta sia di "indirizzi" e criteri rivolti al Governo con riferimento alla redazione del testo e ai suoi contenuti, sia, e sempre più spesso nei casi più recenti, di una vera e propria riformulazione del testo normativo quale proposto dal Governo. Cioè, nell'ambito del parere vengono



riformulate le singole norme del testo approvato dal Governo, a volte anche sulla base di emendamenti testuali presentati in Commissione, secondo una tecnica del tutto analoga a quella seguita nella sede referente.

Una volta emanato il parere parlamentare, il quale deve tenere conto, come accennavo, di tutti gli altri pareri o atti procedurali precedentemente espressi, il Governo può riformulare il testo sulla base di quanto contenuto nel parere stesso; mentre, come dicevo, non può riformularlo su parti che non trovano riscontro nel parere parlamentare. È da ritenere che non possa riformularlo nemmeno per le parti che trovano riscontro negli altri pareri diversi da quello parlamentare, ma non assorbite dal parere parlamentare, che proprio per il fatto di essere l'ultimo è quello che stabilisce l'ambito attribuito alla capacità innovativa del Governo rispetto al testo fissato con la prima lettura.

4. Più complesso, il discorso sulla *funzione* della fase parlamentare e quindi dell'atto nel quale essa si esprime, nell'ambito dei procedimenti di legislazione delegata o di regolamentazione delegificata.

Sul punto, si deve osservare preliminarmente che il procedimento normativo che si svolge nell'ambito del Governo è un procedimento del tutto riservato; cioè non dotato dei caratteri della pubblicità, e perciò della trasparenza delle scelte, nè ovviamente aperto alla partecipazione delle forze politiche, segnatamente di quelle di opposizione. Basti pensare che la stessa formazione del testo avviene attraverso criteri del tutto informali, formalizzandosi soltanto con l'invio del testo medesimo deliberato dal Consiglio dei ministri alla Presidenza della Repubblica. Invero, i testi sono molte volte formati attraverso il lavoro interno degli uffici ministeriali con scarso controllo politico (in qualche caso, il mero passaggio formale in Consiglio dei ministri). I testi rimangono sino all'ultimo incerti e poco controllati nel loro contenuto. Lo stesso lavoro di approvazione in Consiglio dei ministri, non viene rappresentato all'esterno attraverso il verbale, se non per estrema sintesi.

Insomma, ci si trova di fronte a un procedimento del tutto opposto nei suoi caratteri strutturali a quello che si svolge davanti alle Camere, dove ogni passaggio redazionale è puntualmente formalizzato, e in ogni passaggio è assicurata piena trasparenza delle scelte, nonché ovviamente la partecipazione di tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione.

A fronte di questa notazione di carattere generale e preliminare, la prima funzione della fase parlamentare del procedimento, appare essere proprio quella di imporre la formalizzazione del testo del decreto o del regolamento proposto dal Governo, in una determinata fase della sua redazione, e cioè al momento della prima approvazione da parte del Consiglio dei ministri: la quale, come appena s'è

detto, secondo la “convenzione costituzionale” instauratasi, è destinata a restare ferma ed è immodificabile se non a seguito di accoglimento degli indirizzi espressi dal Parlamento.

In secondo luogo, nella sede parlamentare, come s'è visto, si apre *un confronto politico*, non solo tra le forze politiche presenti in Parlamento, ma anche con le rappresentanze della società civile nei settori interessati all'iniziativa normativa, la cui opinione viene registrata nei resoconti della Commissione parlamentare, diventa oggetto di dibattito in quella sede, anche con gli esponenti del Governo che sono presenti.

In tal modo, le scelte normative che hanno dato luogo al testo proposto dal Governo, vengono rappresentate all'esterno e analizzate con le parti politiche e sociali in un confronto dialettico. E allo stesso modo vengono rappresentate all'esterno le posizioni diverse che si possono tradurre anche in soluzioni normative alternative, delle diverse forze politiche, nonché le proposte in merito delle diverse parti sociali coinvolte.

Da un'analisi anche rapida e superficiale di questi fattori, emerge chiaramente che nella fase parlamentare vengono tutelati, trovando in essa adeguata manifestazione, sia il principio di trasparenza, sia il principio di partecipazione; principi questi, che sono da ritenere essenziali nell'ambito di procedimenti che al di là della forma prescelta, servono ad assumere scelte di carattere normativo primario, scelte che in principio spetterebbero al Parlamento, ma delle quali il Parlamento si è in larga misura privato per ragioni di correttezza operativa, affidandone al Governo la responsabilità primaria.

Sul punto, si deve ancora osservare che la stessa dialettica tra le diverse articolazioni del Governo (com'è noto, i diversi ministeri sono organizzazioni esponenziali di interessi diversi e molte volte tra loro contrapposte), che nell'ambito del Consiglio dei ministri rimane del tutto riservata e perciò del tutto priva di qualsiasi possibilità di controllo politico e sociale, viceversa, nella sede parlamentare molto spesso emerge chiaramente, dando luogo ad aperti confronti e consentendo molto spesso, con l'apporto a sua volta dialettico, delle forze politiche presenti, di armonizzarsi in soluzioni più idonee.

La funzione del parere parlamentare, appare quindi di carattere eminentemente politico, come del resto è giusto che sia, data la natura del Parlamento, e in conseguenza, il parere si esprime fundamentalmente attraverso *indirizzi* dettati al Governo, che sono il risultato della complessa operazione di confronto politico che si svolge nella sede parlamentare.

Esso appare perciò un atto ascrivibile alla categoria degli atti di indirizzo politico e non a quella degli atti consultivi, che viceversa sicuramente sono gli altri atti cui sopra s'è fatto riferimento, compresi nel procedimento normativo, quale il parere del Consiglio di Stato, il parere della Conferenza, e così via.

E appare anche sfumata, invero, la funzione che tradizionalmente si ritiene propria dei pareri del Parlamento in questi procedimenti, di controllo della conformità del testo del Governo ai principi della delega. Invero, i principi della delega vincolano tutti i soggetti coinvolti nel procedimento normativo, tanto il Governo che propone e che delibera, tanto il Parlamento che dà i suoi indirizzi. Essi cioè stanno a monte dell'operazione, la quale si articola nei suoi contenuti attraverso l'apporto, secondo le modalità che si sono riferite, di più soggetti, Parlamento e Governo innanzitutto. Le scelte assunte e tradotte nel testo definitivo, sia che derivino da autonome posizioni del Governo sia che derivino dall'accoglimento di indirizzi parlamentari, devono essere conformi alla delega e se non lo sono, sono illegittimi.

Il parere parlamentare come atto di indirizzo politico produce sull'azione del Governo gli effetti tipici di questo tipo di atti, effetti cioè che riguardano in un regime parlamentare il rapporto di fiducia che intercorre tra la maggioranza parlamentare e il Governo che essa esprime. Mentre nei rapporti con l'opposizione si pone un problema di correttezza costituzionale, la cui violazione può da luogo ancora una volta a conseguenze di carattere politico. Insomma, da questo punto di vista, il rapporto tra Parlamento e Governo che si concretizza nel momento in cui il Parlamento licenzia il suo "parere" e il Governo deve tradurlo nel testo normativo definitivo, è un rapporto di carattere eminentemente politico.

4.1. In termini giuridici, viceversa, la questione si presenta in modo più articolata e dà luogo ancora a molteplici perplessità nell'esperienza attuale (anche in assenza di pronunce giurisprudenziali significative).

Sicuramente i pareri del Parlamento non sono giuridicamente vincolanti. Invero, l'esempio della legge delega relativa al nuovo codice di procedura penale (legge 81/87), che prevede l'espressione da parte di Commissione bicamerale di pareri vincolanti (o "conformi") al Governo, sugli schemi di decreti legislativi, non ha avuto fortuna. E in questi casi, in realtà saremmo di fronte ad un modello diverso di delega legislativa, la cui attuazione si articola in una vera e propria codecisione affidata a due organi, la Commissione parlamentare appositamente costituita e il Governo. Un modello che peraltro non ha avuto riscontro nella fase successiva.

Nel modello che qui esaminiamo, tanto nell'ambito della legislazione delegata, quanto nell'ambito dell'esercizio del potere regolamentare in materia delegata, il parere parlamentare, si ripete, non è giuridicamente vincolante. Il che significa, in termini strettamente giuridici, che il Governo non ha l'obbligo di inserire nel testo definitivo le proposte normative rappresentate dagli indirizzi del Parlamento, nè ha l'obbligo di espungere dal testo della sua proposta le parti che

non hanno trovato positivo accoglimento in sede parlamentare. E in conseguenza, il testo normativo definitivo, che sia sull'uno che sull'altro versante, non si adegui agli indirizzi del Parlamento non è, di per sé solo, illegittimo.

Si pone tuttavia, in questa complessa vicenda, il problema del rispetto del principio di *ragionevolezza*, principio che sicuramente investe tutta l'azione giuridica formalmente ascrivibile alla funzione amministrativa (e quindi anche quella che si esprime nell'adozione di regolamenti); ma anche, in certa misura, l'azione legislativa, indifferentemente di competenza del Governo o del Parlamento.

Anche le scelte legislative, infatti, sulla base di una ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 3 Cost., sono rette dal principio di ragionevolezza e vengono sanzionate come illegittime laddove si esprimono in modo arbitrario, almeno laddove danno luogo a "discriminazioni irragionevoli" o a "irrazionalità manifesta" della norma, comportanti "conseguenze pratiche di per sé aberranti" (C.C., n. 96/80; 55/89).

In conseguenza, sembra indubitabile che le scelte assunte dal Governo a seguito dell'emanazione degli indirizzi parlamentari attraverso il parere, si devono ispirare a questo principio; e perciò, l'accoglimento o il non accoglimento di quanto espresso nella sede parlamentare, deve risultare conforme a scelte ragionevoli. La valutazione di questo profilo, ovviamente si articola diversamente a seconda che si tratti di atti regolamentari (sottoposti alla giurisdizione amministrativa e senz'altro sindacabili secondo lo schema tecnico dell'eccesso di potere); ovvero di atti legislativi (sottoposti al solo scrutinio di costituzionalità e al più limitato giudizio di ragionevolezza laddove è rapportabile alla violazione dell'art. 3 Cost.). Ma esso rileva in ogni caso; e a prescindere dalla motivazione che, allo stato del nostro ordinamento, non è prevista per gli atti normativi (e ciò invero appare un punto da rivedere sul piano istituzionale, anche con riferimento agli atti normativi dell'Unione Europea). Il fatto che la motivazione non sia prevista, non impedisce al giudice delle leggi o al giudice amministrativo, a seconda della rispettiva competenza, di valutare la ragionevolezza, o all'inverso l'arbitrarietà delle scelte contenute in un testo normativo, a fronte degli indirizzi parlamentari; come anche, in certi limiti, a fronte dei pareri espressi da altri organi previsti dalla legge e segnatamente dal Consiglio di Stato.

Ancora, deve essere segnalato che il profilo in esame si pone in maniera ancora differenziata, laddove il Parlamento è chiamato ad esprimersi attraverso il "parere" nell'ambito di procedimenti amministrativi in senso stretto (non normativi); ai quali sicuramente sono ascrivibili i d.p.c.m. previsti dall'art. 7, l. 59/97 e dall'art. 7, d.l.vo 112/98, intesi alla individuazione delle risorse da trasferire alle regioni e agli enti locali (atti amministrativi di programmazione: art. 13, l. 241/90).

Anche nei procedimenti intesi all'adozione di questi atti è previsto il parere parlamentare affidato alla competenza della Commissione bicamerale di cui

all'art. 5 della legge, oltre ad altri atti, di carattere consultivo, di soggetti esterni. In questo tipo di procedimenti, che hanno natura amministrativa e non normativa, il peso del parere parlamentare acquista particolare consistenza e si può considerare come dotato di un carattere semivincolante nel senso che può essere disatteso soltanto in presenza di straordinarie ragioni di interesse pubblico che debbono essere esplicitate. Un recente caso giurisprudenziale concernente il procedimento di privatizzazione dell'IRI, rafforza in questa convinzione. Infatti, il TAR Lazio (Sez. III, 14.7.1999 n. 2155), ha respinto il ricorso avverso il d.p.c.m. in materia di privatizzazione degli Aeroporti di Roma nel quale era stata dedotta la violazione delle prescrizioni dei pareri parlamentari, in base all'accertamento che il decreto stesso si è attenuto invero alle prescrizioni dei pareri stessi. Esso, intanto, è ritenuto legittimo, in quanto risulta "in linea con i pareri che lo hanno preceduto"; e perciò "il vizio risulta infondato, posto che da quei pareri il decreto stesso non ha inteso discostarsi".

Insomma, è da ritenere che laddove il parere parlamentare si inserisce in un procedimento amministrativo, esso acquista una particolare forza talchè dalle sue prescrizioni (così le denomina la citata sentenza) il Governo si possa discostare soltanto in casi assolutamente eccezionali; e forse si potrebbe sostenere che esso non possa discostarsi stando almeno alla lettera della sentenza (il punto comunque è del tutto nuovo e merita specifica riflessione).

5. A fronte di questa articolata esperienza, restano aperti una serie di problemi che a mio giudizio devono essere oggetto di attenta riflessione sia al fine di apportare eventuali modifiche legislative o regolamentari, sia al fine di correggere in alcuni punti la prassi acquisita o di stabilire dei principi di comportamento convenzionalmente accettati.

Ritengo tuttavia che debba essere acquisita la convinzione che nei procedimenti esaminati una presenza parlamentare forte è necessaria ai fini che s'è cercato di indicare: la trasparenza nella redazione dei testi, la partecipazione delle forze politiche e delle parti sociali al procedimento normativo, la pubblicizzazione e la formalizzazione delle diverse fasi redazionali. Senza questa consapevolezza, cade invero la problematica in oggetto; chè si potrebbe semplicemente considerare la riferita esperienza dell'apporto parlamentare ai procedimenti normativi di competenza del Governo, come un'esperienza casuale, dovuta a sporadiche decisioni di alcune leggi, di per sé non necessaria, anzi in qualche misura anomala a fronte di un corretto assetto delle relazioni tra Parlamento e Governo.

Anzitutto, resta da definire la questione dell'*organo parlamentare* competente per l'espressione del parere. Qui, i due modelli che si confrontano, quello delle Commissioni permanenti e quello della Commissione bicamerale, appaiono

caratterizzati nel modo che si è detto, così da far ritenere preferibile senz'altro il modello della Commissione bicamerale che assicura unicità di voce parlamentare e perciò conferisce autorità alla stessa e che consente di mediare rispetto alle pressioni di settore. Sul punto, il correttivo introdotto alla Camera, di cui s'è detto, di investire anche le Commissioni permanenti, della questione all'esame, invitando le stesse a trasmettere eventuali osservazioni alla Commissione bicamerale, appare equilibrato e opportuno. Con esso infatti si riesce a coniugare pluralità di punti di vista e unicità di espressione esterna e non si privano le Commissioni permanenti della cognizione globale dei loro rispettivi settori di competenza.

In secondo luogo, resta da definire meglio l'*ambito oggettivo* nel quale il ruolo del Parlamento deve esercitarsi. Esso non può investire infatti ogni materia e ogni più piccola questione, ogni pur trascurabile decreto legislativo, ogni regolamento anche in settori non delegificati. Una presenza forte nel Parlamento deve essere assicurata in alcuni settori; chè anche laddove esercita questa funzione consultiva e di indirizzo, anziché la funzione legislativa primaria, al Parlamento deve essere sempre riservato lo spazio delle grandi decisioni politiche e non delle questioni di dettaglio. Si tratta, com'è noto, di una riflessione di ambito più generale che in larga misura esula dall'oggetto di queste note, ma che certamente in esso va ad incidere.

Io sono convinto che un ruolo forte del Parlamento nei procedimenti di competenza del Governo, vada assicurato nell'attuazione delle grandi leggi di delega, quelle cioè che investono la riforma di interi settori dello Stato e dell'intervento pubblico nella società o di grandi settori della vita sociale (così come sicuramente si rinviene nei processi di attuazione delle tre grandi leggi di delega del 1997, sopra ricordate); nonché nei procedimenti di normazione secondaria in materia delegificata o almeno nei principali di essi (si pensi, ad esempio, ai regolamenti sull'organizzazione ministeriale, quasi interamente delegificata, nei quali consiste la gran parte della disciplina dell'amministrazione ex art. 97 Cost.).

In questi settori, deve essere assicurata per le ragioni che si sono esposte, una presenza parlamentare particolarmente forte e autorevole. E in questi settori si pone il problema per così dire dell'ottemperanza da parte del Governo agli indirizzi parlamentari che fisiologicamente deve essere assicurata. Ovviamente, il problema dell'ottemperanza si pone in modo peculiare, considerando che si tratta pur sempre dell'ottemperanza a fronte di atti parlamentari di indirizzo politico e perciò giuridicamente non vincolanti. Insomma, il problema dell'ottemperanza si pone non in termini formali, ma in termini fondamentalmente politici essendo il Governo comunque soggetto agli indirizzi del Parlamento e responsabile di fronte al Parlamento circa l'attuazione di questi indirizzi. Si pone altresì, come sopra si accennava, nei termini del sindacato di ragionevolezza. Il discostamento da una posizione espressa nell'atto parlamentare, senza alcuna esplicita-

zione di ragioni o motivi, può risultare del tutto irragionevole e quindi essere valutata anche in termini di illegittimità.

Nell'esperienza corrente, stando almeno ai dati della Commissione bicamerale della riforma amministrativa, risultano tre principali tipologie di "inottemperanza" da parte del Governo agli indirizzi del Parlamento: nei quali il discostamento da parte del Governo appare, sotto i profili indicati, in qualche misura illegittimo. Chè, in tutta una serie di casi, viceversa, discostamenti da osservazioni e indirizzi del Parlamento, si verificano (anche se in misura invero quantitativamente non rilevante) in termini del tutto ragionevoli e sicuramente ammissibili (si pensi ad esempio, a tutti i casi nei quali più soluzioni di una medesima questione sono possibili e il Parlamento si limita a indicare al Governo "l'opportunità" di presceglierne una).

In primo luogo, si registrano casi – sicuramente limitati – di decreti legislativi deliberati con l'inserimento di parti nuove rispetto al testo dello schema trasmesso al Parlamento, con violazione dei principi sanciti dai Presidenti di Camera e Senato con le lettere citate del 12 febbraio e 3 novembre 1999. Rientra, ad esempio, in tal ambito il caso del decreto legislativo del 30 gennaio 1999, n. 27, sul riordino dell'Agenzia spaziale italiana: l'art. 10 del decreto dispone, infatti, con norma transitoria che il Ministro dell'università e della ricerca scientifica provvede alla nomina del consiglio di amministrazione entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto. Diversamente lo schema di decreto prevedeva la permanenza del consiglio di amministrazione fino alla scadenza determinata dalla legge n. 186 del 1998. Nel parere espresso dalla Commissione non era contenuta alcuna osservazione in merito al mandato del consiglio di amministrazione.

In secondo luogo, si segnalano decreti legislativi nei quali risulta disattesa dal Governo la soluzione di aspetti controversi definita dalla Commissione con il consenso del Governo medesimo. Si inserisce in tale ambito il caso del decreto legislativo concernente la trasformazione in società per azioni dell'Ente autonomo acquedotto pugliese. Nel decreto n. 141 del 1999, non risulta infatti recepito l'indirizzo dell'organo parlamentare in merito al trasferimento differito alle due regioni interessate (Puglia e Basilicata) del 40% del capitale sociale della istituenda società. Non viene pertanto riconosciuta alcuna competenza regionale in sede di costituzione, amministrazione e gestione della società, prevedendosi solo l'interpello meramente consultivo delle regioni Puglia e Basilicata, in occasione della presentazione del piano per il risanamento della società. Considerato che la soluzione del trasferimento differito alle regioni interessate era stata concordata in seduta con il Governo, sentite le stesse regioni, a seguito di un confronto politico aperto e trasparente, sono rimaste del tutto incomprensibili le ragioni che successivamente hanno portato lo stesso Governo a disattendere la soluzione prescelta.

In terzo luogo, si segnalano casi di decreti legislativi nei quali non risultano recepite le segnalazioni della Commissione volte a definire aspetti di carattere meramente tecnico per il non recepimento dei quali non sembrano sussistere ragioni politiche ostative. Significativo appare il caso del decreto legislativo relativo al riordino dell'Istituto Poligrafico dello Stato, nel quale si prevede che l'Istituto possa avvalersi dell'Avvocatura generale dello Stato solo per la difesa e la rappresentanza in giudizio e non anche per l'attività di consulenza. Tale aspetto è stato evidenziato in sede di parere dalla Commissione che ha segnalato l'incongruità tecnica del riconoscimento della facoltà di avvalersi dell'Avvocatura generale dello Stato solo per la difesa e la rappresentanza in giudizio e non anche per l'attività di consulenza (pur facoltativa); nonostante il chiaro indirizzo della Commissione circa l'incongruità della previsione.

Sul piano procedurale, riterrei opportuna, per far fronte almeno in parte, a questi problemi, l'introduzione di un correttivo, con la previsione di un secondo parere parlamentare da esprimersi sul testo definitivo prima che esso venga deliberato in Consiglio dei ministri (sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 14, legge n. 400/88 a proposito dei procedimenti di delega legislativa ultrabiennale).

La funzione di questo secondo parere parlamentare, sarebbe duplice. La prima, di rendere necessaria la formalizzazione e la pubblicizzazione del testo prima del suo ingresso in Consiglio dei ministri, evitando quindi la diffusa prassi, delle approvazioni "su camicia" o "in bianco", insomma evitando i casi in cui il testo rimane volante o incerto sino alla sua trasmissione alla Presidenza della Repubblica, pur dopo l'approvazione formale da parte del Consiglio dei ministri. Insomma, la solita esigenza di controllo sul testo cui sopra s'è fatto riferimento. La seconda funzione sarebbe quella di controllare gli scostamenti del testo rispetto al parere parlamentare, segnalando i casi in cui questi spostamenti possano apparire siccome illegittimi, nei termini sopra indicati.

Quindi, il secondo parere non avrebbe la natura di atto di indirizzo politico, né il luogo in cui esso si esprime sarebbe sede di un confronto politico e sociale, come in occasione dell'espressione del primo parere. Esso avrebbe semplicemente una funzione di controllo ed eviterebbe, insieme alla dispersione del testo nei vari uffici ministeriali, scostamenti non giustificati che spesso appaiono dovuti a mera disattenzione o imperizia.

Una breve conclusione.

L'esperienza che si è rapidamente descritta, guardando soprattutto all'attuazione della legge n. 59/97 sulla riforma amministrativa, apre indubbiamente nuovi scenari sia sul versante delle fonti del diritto, sia sul versante della forma di governo, nei rapporti tra Legislativo ed Esecutivo, come tradizionalmente intesi.



L'imponente massa della normazione richiesta dalle complesse articolazioni della società moderna, impone un ripensamento del ruolo e della funzione della legge, e altresì del ruolo che il Parlamento, come organo principalmente deputato all'adozione delle leggi, deve svolgere. Un ruolo che principalmente si deve manifestare nella determinazione delle grandi scelte politiche, e quindi delle grandi scelte legislative, lasciando il resto sia alla normazione secondaria affidata al Governo e alle pubbliche amministrazioni, sia alla autonomia dei privati in una prospettiva piena di sussidiarietà.

Tuttavia, al Parlamento, come organismo rappresentativo della sovranità popolare, deve essere assicurato un controllo pieno ed autorevole dell'azione del Governo, e il potere di determinare indirizzi politici, cui quella azione deve ispirarsi. Ciò anche, e soprattutto, nell'attività di normazione delegata o di normazione secondaria. Nella fase di transizione che ci troviamo a vivere, emerge da una parte l'esigenza di trasferire al di fuori del Parlamento compiti normativi sempre più consistenti, al fine di ridurre e nello stesso tempo valorizzare il ruolo politico del Parlamento stesso; e d'altra parte, emerge l'esigenza di stabilire strumenti che consentano controllo effettivo e capacità di indirizzo con riferimento ai medesimi compiti trasferiti.

Le esperienze che stanno emergendo, delle quali si sono dati dei cenni in queste pagine, sono un segnale in questa direzione.