

RIFORMA DEL PARLAMENTO E RIFORME ISTITUZIONALI

di Donato MARRA (*)

1. Tra gli obiettivi delle riforme istituzionali si delinea con sempre maggiore chiarezza il passaggio da un sistema politico fondato essenzialmente sulla cultura e la prassi del «consociativismo», cioè delle larghe coalizioni o comunque di un'ampia collaborazione parlamentare tra maggioranza ed opposizioni, ad un sistema che renda più agevole il formarsi di schieramenti tra loro contrapposti e l'alternanza degli stessi al governo del paese, e conseguentemente di un governo — e di una maggioranza di governo — più efficienti nella loro azione, meno dipendenti dai condizionamenti delle opposizioni parlamentari e insieme da una eccessiva «soggezione» nei confronti dei partiti.

Allorché si è avviato il confronto politico sul tema delle riforme istituzionali, come si ricorderà, erano subito emerse due impostazioni principali: da un lato si sottolineava la necessità di riformare innanzitutto i cosiddetti «rami bassi» dell'ordinamento, pubblica amministrazione, amministrazione della giustizia, scuola, servizi pubblici, autonomie locali, finanza pubblica, intervento pubblico nell'economia; dall'altro si riteneva invece prioritario riformare i cosiddetti «rami alti» dell'ordinamento, cioè la struttura ed il funzionamento degli organi costituzionali e i loro reciproci rapporti.

Pur non mancando di porre attenzione a questioni importanti ed urgenti, come la lotta contro la criminalità organizzata e il risanamento dei conti pubblici, oggi si avverte come ineludibile la necessità di una riforma istituzionale e costituzionale che metta in discussione l'intera forma di governo del nostro paese. Evidentemente nella convinzione che una maggiore coerenza, efficienza e

(*) Segretario Generale della Camera dei deputati.

trasparenza nella funzione di governo e nella formazione dell'indirizzo politico sia anche condizione indispensabile per una diversa gestione della cosa pubblica capace di risanare i conti dello Stato, garantire la sicurezza dei cittadini e permettere al paese di partecipare a pieno titolo al processo di integrazione politica ed economica della Comunità europea.

Il problema non è più quindi soltanto di rendere più efficiente questa o quella istituzione, ma di affrontare l'intera rete delle reciproche interrelazioni in un contesto di più ampio respiro, che investe la stessa formazione della rappresentanza politica (legge elettorale) e il ruolo e il funzionamento complessivo del sistema dei partiti.

Siamo quindi di fronte ad un passaggio impegnativo, per certi versi drammatico, perché tende ad accompagnarsi alla crescente convinzione che il sistema di democrazia rappresentativa che ci governa, soprattutto per il ruolo, ritenuto soffocante e paralizzante, svolto dai partiti non sarebbe in grado di avviare ed attuare il processo di riforma.

Il moltiplicarsi del ricorso alla via referendaria (abrogativa-manipolativa) e le stesse proposte di modificazione del procedimento di revisione costituzionale, che tendono a spostare l'intervento popolare collocando il referendum non già in una fase terminale del procedimento, quindi con funzione confermativa o meno delle decisioni assunte in sede parlamentare, ma in una fase iniziale, quindi con una ben diversa funzione di tipo consultivo o propositivo, la dicono lunga sulla fiducia nella capacità dei partiti e dell'attuale rappresentanza politica di riuscire a riformare il sistema.

Ciò premesso, in questa conversazione ci limiteremo ad affrontare il tema delle riforme con particolare riguardo al Parlamento, che è del resto un terreno importante di verifica dal momento che costituisce il luogo istituzionale in cui prende forma ed opera la rappresentanza politica e si confrontano tra loro società civile, istituzioni e partiti.

Anche per questi motivi il Parlamento finisce per essere il destinatario primo di tutte le critiche, la causa presunta o, forse meglio, la spia di tutte le disfunzioni; ma proprio perciò i problemi relativi alla sua formazione e alla sua funzionalità rimangono comunque centrali anche nel contesto di una diversa forma di governo giacché il suo apporto è — e deve essere — in ogni caso

determinante se si vuole garantire una funzione di governo bensì efficiente e coerente, ma anche sicuramente democratica.

Qualunque riforma istituzionale, verso qualunque forma di governo intenda approdare, deve quindi fare i conti con una riforma del Parlamento che ponga quest'ultimo nelle condizioni di poter esercitare al meglio la sua alta funzione di direzione politica, di controllo, di indirizzo, e insieme anche legislativa, seppure auspicabilmente liberata dal peso delle microdecisioni e dalle tentazioni di gestione amministrativa: un Parlamento capace di esprimere direttive e decisioni coerenti e tempestive, al passo con i tempi richiesti dalla complessità della organizzazione sociale che caratterizza i paesi più avanzati. Sinora il problema è stato affrontato soltanto a livello di regolamenti parlamentari e da questo punto di vista si può e si deve dire che è stato fatto moltissimo, anche se certamente resta ancora qualcosa da fare.

2. I regolamenti del 1971, ed in particolare quello della Camera dei deputati (ramo caratterizzato da una maggiore articolazione della rappresentanza e quindi anche da una più intensa conflittualità politica), non erano più in grado di garantire un processo decisionale accettabile nei tempi, se non attraverso la ricerca continua di un ampio consenso, al di là dei limiti della maggioranza di governo, specialmente dopo che l'ingresso di piccoli gruppi di opposizione aveva contribuito a cambiare radicalmente le stesse convenzioni sottostanti l'uso delle regole del gioco. Il quadro normativo è infatti importante, ma altrettanto importante è il modo in cui viene interpretato, quindi il quadro delle convenzioni che presiedono alla sua applicazione: basti ad esempio pensare alle recenti novità legate all'esercizio delle funzioni proprie del capo dello Stato.

I gruppi minori hanno anche giustificato questa loro strategia parlamentare con la finalità di rendere evidente un dato che a loro avviso aveva caratterizzato la «costituzione materiale» del paese, anche prima della formale costituzione del governo di solidarietà nazionale. Vale a dire quel dato di fondo consociativo che poteva non emergere in tutta la sua portata se qualcuno non avesse fatto comprendere all'opinione pubblica quale azione avrebbero potuto svolgere i gruppi di opposizione, specialmente se di notevole consistenza, utilizzando pienamente le facoltà consentite dal regolamento, compresa quella, tuttora esistente perché prevista diretta-

mente della Costituzione, di rimettere in Assemblea l'esame dei progetti di legge impedendone l'approvazione definitiva da parte delle Commissioni permanenti.

Il processo di riforma del regolamento della Camera non è stato semplice, come risulta del resto dalla sua durata decennale. In una prima fase si è mirato soprattutto a ridimensionare i poteri di interdizione dei gruppi minori e le difficoltà sono state soprattutto di ordine procedurale. Nella seconda fase il processo è stato anche politicamente più impegnativo, perchè ha inciso sui rapporti tra maggioranza ed opposizione, investendo anche i poteri dei gruppi parlamentari di maggiore consistenza. La riforma ha inciso in definitiva proprio sul tipo di confronto tra le forze politiche. Dapprima la finalità principale del comportamento parlamentare dei gruppi di opposizione era quello di condizionare i contenuti delle decisioni della maggioranza, sfruttando al meglio tutti i poteri di contrattazione derivanti dalla gestione delle procedure e realizzando in tal modo quella situazione di codeterminazione dell'indirizzo politico o comunque di ampia compartecipazione alle modalità attuative di esso che va appunto sotto il nome di consociativismo.

Ora lo scopo del confronto parlamentare, pur non rinunciando al tentativo di migliorare i provvedimenti del governo, tende piuttosto a fare emergere con la maggiore chiarezza possibile le linee politiche alternative che ispirano gli schieramenti contrapposti: ne derivano in definitiva comportamenti più trasparenti, politicamente significativi ed anche una maggiore coerenza da parte dei gruppi nell'ambito delle linee politiche rispettive. La necessità del compromesso permane invece all'interno della coalizione di maggioranza, le cui eventuali divisioni e contraddizioni sarà compito dell'opposizione far emergere.

Mi soffermerò molto sinteticamente sulle principali modificazioni regolamentari, che ho già avuto modo di illustrare in una precedente conversazione e che voi stessi avete già avuto modo di analizzare nei dettagli. Vorrei soprattutto che emergesse nitida la linea lungo la quale si è coerentemente sviluppato questo processo, i suoi passaggi essenziali, le prospettive ancora aperte.

3. L'intervento sui meccanismi di programmazione ha dapprima affiancato al requisito dell'unanimità — prima *conditio sine qua non* per l'approvazione di un programma dei lavori e quindi dei

relativi calendari di attuazione — la possibilità di un programma e di calendari frutto di una codecisione tra Presidente e maggioranza, finendo poi per attribuire esclusivamente al Presidente, in mancanza di accordo tra i gruppi, le determinazioni definitive sul programma dei lavori della Camera e sui relativi calendari di attuazione.

In realtà i meccanismi di formazione dell'ordine del giorno, vale a dire i criteri in base ai quali si scelgono gli argomenti sui quali la Camera è chiamata a discutere e deliberare, si sono sempre tendenzialmente ispirati ad un principio di fondo, in base al quale tale scelta non può essere nella disponibilità esclusiva del governo e della sua maggioranza, giacché il terreno del confronto parlamentare deve essere almeno in parte determinabile dalla stessa opposizione. Se si vuole garantire una corretta funzionalità del Parlamento, devono essere pienamente esercitate anche le funzioni di controllo e di indirizzo (anche potenzialmente alternativo) e le ragioni che si contrappongono devono potersi confrontare anche su argomenti non graditi alla maggioranza di governo.

Si comprende per altro come i meccanismi attuali siano molto più limpidi e razionali di quelli tradizionali, ancorati al principio della sovranità dell'Assemblea, sia pure temperata dalla necessità di misurarsi con un potere di proposta del Presidente in funzione di garanzia. I meccanismi affermatasi con il processo di riforma hanno infatti un duplice scopo.

Innanzitutto l'affermazione in modo tassativo e inderogabile del metodo della programmazione in luogo delle decisioni, potenzialmente almeno, episodiche e quindi non trasparenti nella loro portata complessiva. Ne consegue un sistema che rende evidenti quali siano le linee politiche dei vari gruppi, che potranno così essere giudicati dall'opinione pubblica anche per i temi che portano o che non si adoperano per portare all'attenzione delle Assemblee legislative. Inoltre il riconoscimento pieno del potere-dovere del Presidente della Camera di esercitare a tal fine una importante e inderogabile funzione arbitrale e di garanzia.

Molto significativa in tal senso l'ultima modifica regolamentare, che ha attribuito in via esclusiva al Presidente il potere di decidere in assenza di accordo tra i gruppi, ma ha esplicitamente vincolato l'esercizio di tale potere a parametri ben precisi: le indicazioni del governo e le proposte dei gruppi in rapporto alla loro consistenza. Riemerge così, con maggiore incisività, anche il parametro delle

ragioni del governo e della garanzia di attuazione del relativo programma, secondo la nota tesi sostenuta dal Ferrara nella sua monografia sul Presidente di Assemblea, tesi contestabile solo nella misura in cui poteva apparire riduttiva degli altri parametri concorrenti su cui pure deve commisurarsi la piena funzionalità di un'Assemblea parlamentare.

La riforma del regolamento ha poi modificato profondamente la disciplina delle procedure attraverso le quali le Camere pervengono all'assunzione delle decisioni di loro competenza.

4. Da questo punto di vista vi è una assoluta soluzione di continuità, una vera e propria inversione di tendenza rispetto a norme e prassi che privilegiavano la libertà e l'ampiezza delle discussioni, rispetto all'esigenza di rapidità delle decisioni; anche se forse confidando su convenzioni circa l'uso delle facoltà concesse dal regolamento, cioè su una disponibilità ad autolimitarsi, che il mutare della situazione politica e della stessa rappresentanza parlamentare ha contribuito a far venir meno. Rapidità delle decisioni che dovrebbe più esattamente definirsi come tempestività delle stesse, a fronte del gran numero di leggi che tuttora il nostro sistema richiede ai fini dell'attuazione dell'indirizzo politico.

Decisioni intempestive rischiano di mutare il significato stesso dell'intervento: di qui, in assenza di procedure adeguate, la necessità per la maggioranza di sottostare ai compromessi chiesti dalle opposizioni al fine di consentire il rispetto dei tempi.

Le modificazioni apportate, a più riprese, alle procedure parlamentari per discutere e deliberare hanno dapprima fortemente ridimensionato i poteri di interdizione dei gruppi, in particolare dei gruppi di minore consistenza, per giungere poi — attraverso l'adozione del «contingentamento dei tempi» come strumento generalizzato di garanzia dell'attuazione dei calendari — a modificare radicalmente i rapporti tra il governo e la sua maggioranza e tutte le opposizioni, comprese quelle di maggiore consistenza.

Si è osservato che il sistema di contingentamento introdotto non è cogente fin nel primo momento dell'iscrizione degli argomenti nel calendario, perché alla Camera (diversamente dal Senato) il contingentamento scatta immediatamente solo per la discussione sulle linee generali, mentre per l'esame degli articoli diventa obbligatorio allorché in sede di prima iscrizione l'esame del provvedimento non si è concluso nei tempi previsti, salvo il potere

presidenziale di introdurre a tal fine sedute supplementari o di mantenere il punto all'o.d.g., al di là delle previsioni specifiche del calendario, proprio per garantire la conclusione nei tempi preventivati.

Scopo di questa disciplina è di consentire un minimo di flessibilità, non solo per dare modo all'opposizione di svolgere le proprie battaglie, ma anche perché non è sempre facile prevedere lo sviluppo delle discussioni relative agli articoli, allorché spesso il testo non è stato ancora licenziato dalle Commissioni o non sono ancora scaduti i termini di presentazione degli emendamenti: la stessa maggioranza, tanto più in un regime di coalizione, può non avere ancora definito tutte le linee di emendabilità ed aggiustamento del testo. Quindi anche per la maggioranza può essere utile che non vi sia in questa fase una rigidità eccessiva, che potrebbe metterla in crisi.

5. A questo punto ci si può domandare se tutti i possibili interventi regolamentari, anche solo al fine del rafforzamento delle possibilità per il governo e la sua maggioranza di attuare il proprio programma in Parlamento, sono ormai stati realizzati o se invece resta ancora qualcosa da fare.

Vi sono due o tre argomenti di indubbia rilevanza sui quali i progetti di riforma regolamentare, pur in fase avanzata di studio e di elaborazione da parte della Giunta per il regolamento della Camera, non sono ancora stati definitivamente varati. E non a caso, ma per precise ragioni, in parte di opportunità politica, in parte anche di natura istituzionale, giacché rispetto a tali problemi si avverte la possibile insufficienza di un intervento solo regolamentare, che non modifichi anche il quadro normativo di rango costituzionale.

Intendo riferirmi alla disciplina del procedimento di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, alle questioni relative ai limiti e agli effetti procedurali della posizione della questione di fiducia (che come è noto assumono una particolare rilevanza, anche politica, proprio con riferimento al procedimento di conversione in legge dei decreti), all'esame delle leggi di spesa, in particolare sotto il profilo del riscontro di copertura degli oneri finanziari.

Non è un caso che proprio su questi temi il VII governo Andreotti abbia preannunciato, in sede di dichiarazioni program-

matiche, la presentazione in Parlamento di disegni di legge costituzionale per la modifica degli articoli 77 e 81 della Costituzione, a conferma della necessità di intervenire — come dicevo — anche sulla disciplina di rango costituzionale.

Si tratta dunque di stabilire come coordinare i due tipi di intervento, se dare — come potrebbe apparire logico — priorità alla riforma costituzionale per poi mettere mano ai necessari aggiustamenti regolamentari, o se invece proseguire sul piano delle modifiche del regolamento in modo che i successivi interventi sulle norme costituzionali siano in qualche modo preparati e si presentino quindi politicamente più agevoli.

Il fatto stesso che la Giunta per il regolamento della Camera abbia già elaborato alcune ipotesi di modifica della vigente normativa regolamentare dimostra che anche nel contesto dell'attuale quadro costituzionale si delineano spazi significativi di intervento, sebbene restino da superare resistenze politiche non indifferenti, che si ricollegano appunto all'esigenza di più efficaci garanzie costituzionali, soprattutto per quanto concerne un ricorso più moderato da parte del governo alla decretazione d'urgenza.

Può sembrare singolare che, essendo tra le finalità principali della riforma l'accelerazione delle procedure di esame dei progetti di legge, si sia intervenuti in modo assai parziale e certamente non risolutivo proprio sul procedimento di conversione dei decreti-legge, cioè di un atto normativo destinato istituzionalmente a fronteggiare situazioni di urgenza. La vicenda è analoga a quella relativa alla riforma delle procedure di esame dei progetti di legge dichiarati urgenti, che non è stata affrontata neanche parzialmente nonostante fosse del tutto evidente l'insoddisfacente attuazione del secondo comma dell'articolo 72 della Costituzione. I regolamenti parlamentari, al riguardo, si sono infatti limitati, finora, ad abbreviare i termini della fase referente e consultiva nelle Commissioni, senza invece intervenire nella fase deliberativa del procedimento.

Il fatto è che, al di là di ogni altra considerazione, è apparso subito evidente come non si potesse intervenire sui procedimenti di urgenza senza prima modificare il procedimento ordinario di esame e approvazione dei progetti di legge. Si sarebbe infatti corso il rischio, per ovviare alle strozzature ed inefficienze di tale procedimento, di scaricare tutte le tensioni sui procedimenti di urgenza, inflazionandoli e snaturandoli. Ad una ordinata programmazione dell'attività legislativa si sarebbe sostituito un ancor più massiccio

ricorso alla decretazione d'urgenza, drammatizzando per altro verso il problema — di non facile soluzione — di quale maggioranza richiedere al fine di dichiarare l'urgenza di un progetto di legge.

Meglio dunque dare la precedenza alla riforma del procedimento ordinario, per poi calibrare successivamente, anche sulla base dell'esperienza, con molta attenzione i caratteri differenziali dei procedimenti speciali, senza alterare i meccanismi della programmazione che, come abbiamo visto, si fondano sulla conciliazione, garantita dal Presidente, delle ragioni di tutti, governo, maggioranza e opposizioni.

I punti fondamentali sui quali si è pensato di intervenire per quanto concerne il procedimento di conversione sono essenzialmente l'obbligo di iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea entro un termine tassativo, al fine di garantire una decisione definitiva del Parlamento nel termine costituzionale di 60 giorni, con conseguente divieto di reiterazione del decreto-legge, l'introduzione di un vaglio parziale di costituzionalità del decreto, cioè della verifica della esistenza dei requisiti di necessità e di urgenza, anche in relazione ad alcune soltanto delle disposizioni contenute nel decreto e infine, per converso, una drastica riduzione dell'area dell'emendabilità per ragioni di merito, ben al di là di quanto si è già ottenuto attraverso la modifica del 1981 che ha richiesto ai fini dell'ammissibilità degli emendamenti il requisito della stretta attinenza al contenuto del decreto, diversamente da quanto stabilito dall'articolo 89 del regolamento, che si limita a consentire la declaratoria di inammissibilità degli emendamenti presentati ai progetti di legge ordinari nei soli casi di una loro assoluta estraneità alla materia.

È comunque evidente come l'intera disciplina presupponga, per essere accettabile e realisticamente attuabile, una consistente limitazione dei casi in cui il governo può ricorrere alla decretazione d'urgenza e anche del contenuto possibile di un provvedimento d'urgenza, che né il regolamento parlamentare (si pensi al bilancio non certamente esaltante del vaglio preventivo di costituzionalità dei decreti-legge introdotto nel 1981 con l'articolo 96-bis del regolamento della Camera) né la stessa legge ordinaria, nonostante le positive previsioni contenute nella legge di riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri, sembrano in grado di garantire.

La stessa limitazione dell'emendabilità dovrebbe essere il na-

turale riflesso proprio della specificità del contenuto tipico del decreto-legge, in quanto provvedimento destinato ad esaurire largamente i suoi effetti già in sede di prima applicazione; o altrimenti essere disposta da una norma costituzionale, sembrando difficile che la norma regolamentare possa prevedere limiti collegati alla tipologia formale degli emendamenti (soppressivi, modificativi, aggiuntivi) anziché al contenuto sostanziale del provvedimento.

Quanto al problema dei limiti e degli effetti procedurali della posizione della questione di fiducia, occorre innanzitutto risolvere alcuni problemi di coordinamento con la nuova disciplina relativa alle modalità di votazione, che ha limitato i casi in cui è possibile chiedere il voto segreto e ha eliminato ogni ipotesi in cui tale modalità di votazione debba ritenersi obbligatoria, salvo il caso di votazione su persone.

Mi riferisco soprattutto alla questione della possibilità di porre o meno la fiducia, nel nuovo contesto normativo, sulla votazione finale delle leggi, su cui permangono forti perplessità da parte di alcuni settori parlamentari, nonostante sia stato abrogato l'obbligo di votazione segreta finale sulle leggi.

6. Restano poi ancora da riesaminare il problema della doppia votazione nel caso in cui sia posta la fiducia sul progetto di legge che consti di un solo articolo; il primo comma dell'articolo 116, secondo cui la posizione della questione di fiducia su un emendamento non modifica l'ordine degli interventi e delle votazioni (con la conseguenza o di una moltiplicazione delle fiducie ovvero della possibilità che un voto libero precluda la votazione su cui il governo ha posto la fiducia); le modalità della discussione allorché la questione di fiducia è posta.

Anche per quanto riguarda questo tema, sono evidenti le implicazioni costituzionali di un istituto come la questione di fiducia, che l'articolo 94 della Costituzione non disciplina esplicitamente, con tutte le conseguenze che ciò ha determinato nel dibattito politico-istituzionale.

Vi è poi il problema della proposta, già approvata dalla Giunta per il regolamento, diretta a rendere più stringente il riscontro, in sede parlamentare, della copertura degli oneri recati dalle leggi di spesa. Tale proposta, al fine di garantire una più puntuale attuazione degli obblighi sanciti dal quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione — secondo cui ogni legge, diversa dalla legge di

bilancio, che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte — prevede una serie di adempimenti procedurali ed anche contenutistici che, almeno in parte, appaiono conseguenti alle novità, legislative e amministrative, introdotte dalla legge di riforma della contabilità di Stato n. 468 del 1978 come modificata dalla legge n. 362 del 1988. Si interviene su diversi fronti: innesto nel procedimento della relazione tecnica del governo e del rapporto del Servizio del bilancio istituito nell'ambito dell'amministrazione della Camera; previsione di una apposita relazione da parte della stessa Commissione di merito a corredo della propria richiesta di parere alla Commissione bilancio; definizione del contenuto stesso di una corretta indicazione di copertura; necessità che gli emendamenti che implicano aumenti di spesa siano presentati con congruo preavviso e sottoposti in ogni caso alla preventiva valutazione della Commissione bilancio, anche attraverso il rinvio obbligatorio del loro esame da parte dell'Assemblea; obbligo della stessa Assemblea di pronunciarsi preliminarmente sulla eventuale difformità del testo approvato in sede referente rispetto alle indicazioni contenute nel parere della Commissione bilancio, nonché sulle previsioni relative all'onere complessivo, modificando conseguentemente l'ordine di votazione e limitando la successiva presentazione di emendamenti ai soli emendamenti compensativi ovvero ad emendamenti provvisti di una autonoma e specifica indicazione di copertura.

Qualche perplessità è sorta per il timore che l'impianto procedurale complessivo risulti troppo complicato e tale da rallentare eccessivamente l'iter di provvedimenti destinati ad incidere sulla situazione economica del paese.

Per questi motivi il dibattito in Assemblea si è arrestato dopo la fase della discussione sulle linee generali e sarà verosimilmente necessario un nuovo esame da parte della Giunta per il regolamento per sbloccare l'iter della riforma. Nel frattempo anche in questa materia è sopravvenuta un'iniziativa legislativa del governo tendente a modificare l'articolo 81 della Costituzione, nella consapevolezza che una più efficace tutela degli equilibri di bilancio richieda non solo procedure parlamentari più accurate e garantiste, ma anche un ripensamento dei vincoli costituzionali, alla luce di quelli che potrebbero derivare dalla partecipazione dell'Italia alla CEE, se non addirittura dei rapporti tra governo e Parlamento in materia di legislazione di spesa.

L'approfondimento dei problemi che la riforma del regolamento della Camera non ha ancora affrontato (o almeno non ha affrontato in termini risolutivi) ha così naturalmente ampliato il nostro discorso ad alcuni aspetti delle riforme istituzionali, nel cui contesto soltanto potranno essere definitivamente risolte, con la definizione del ruolo che si intenderà riservare al Parlamento nell'ambito della forma complessiva di Stato e di governo, tutte le questioni ancora aperte sulle modalità più opportune ed adeguate di esercizio ed organizzazione delle funzioni parlamentari, con particolare riguardo a quelle legislative.

In questo contesto e sotto questo più specifico profilo, che attiene appunto alla disciplina del procedimento legislativo, particolare rilievo assumeranno le decisioni relative sia alla struttura bicamerale, sia ai poteri di ripristino del procedimento ordinario riconosciuti alle minoranze, ma soprattutto quelle relative all'ambito delle competenze legislative che saranno riconosciute al Parlamento in relazione ai poteri normativi che si riterrà invece di riservare al governo e al sistema delle autonomie.

Centrale sarà cioè la soluzione che si riterrà di dare al problema della c.d. delegificazione, in ordine alla quale occorre riflettere che essa non significa solo trasferimento di poteri normativi dal Parlamento al governo, ma anche riconoscimento di una più ampia sfera di autonomia alle Regioni, agli enti locali nonché alle forze sociali (si pensi all'ambito della contrattazione, collettiva ed individuale, nella disciplina di rapporti prima riservati alla legge).

D'altra parte riservare al governo la potestà di emanare la normativa di attuazione e di dettaglio nell'ambito di principi chiari fissati per legge consente al Parlamento di soffermarsi con maggiore attenzione sugli aspetti di maggiore rilevanza politica e contribuisce ad una maggiore stabilità delle fonti normative primarie, con positive conseguenze, in termini di credibilità delle istituzioni, sulla certezza del diritto e sul rispetto delle leggi da parte dei cittadini, nonché ad una corrispondente maggiore flessibilità delle norme di carattere più spiccatamente amministrativo e tecnico.