

LA LEGGE COMUNITARIA IN PARLAMENTO

di Massimo MORISI (*)

1. Anche a prescindere dalla sua capacità di affrontare i fattori delle inadempienze comunitarie del nostro paese, la prima legge comunitaria assume una rilevanza politico-istituzionale indubbia: specie nella prospettiva del ruolo e della dislocazione del Parlamento e della conseguente conformazione del processo di governo interno delle politiche comunitarie.

Una risultante assai visibile della legge è la sua *qualità* normativa. Chi ne ha svolto una verifica attenta ne ha tratto un giudizio talora non privo di perplessità, ma in genere notevolmente favorevole. In effetti, pur avvalendosi intensamente dell'istituto della delega (appunto per ben 93 direttive) e pur nell'abbondante ricorso alla delegificazione (per altre 39 direttive), le dimensioni del contenuto normativo diretto della legge comunitaria e la formulazione dei molteplici principi e criteri aggiuntivi per il legislatore delegato, segnerebbero comunque un salto qualitativo nel ruolo del Parlamento in quest'area della funzione legislativa. Il pacchetto della normazione direttamente adempiuta dalle legge comunitaria è in effetti ragguardevole: dagli artt. 9, 10 e 11 in materia di professioni, alle disposizioni dell'art. 14 in materia di attività economiche e dell'art. 18, n. 2 in materia di credito; a quelle degli artt. 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 e 40 in materia fiscale; alle disposizioni degli artt. 46, per la tutela dei consumatori di tabacco, 47 in materia di lavoro, 51 e 52 concernenti prodotti alimentari; a quelle previste negli artt. 53, 59, 60, 62 in materia di diverse attività di produzione e trasformazione industriale; agli artt. 63 e 64 concernenti il regime di taluni aiuti all'agricoltura; all'art. 69 in materia di tutela ambientale dall'inquinamento idrico e di riparti delle relative competenze normative e di controllo. Si tratta di un complesso di disposizioni

(*) Docente di Scienza della amministrazione nell'Università di Messina.

indubbiamente nutrito, anche se non di omogeneo rilievo normativo (in diversi casi si tratta di mere abrogazioni o modeste rettifiche di norme preesistenti) e anche se solo alcune di quelle disposizioni (gli artt. 29, 33, 34, 62, 63 e 69) possono vantare una paternità propriamente parlamentare: essendo le altre già previste nel disegno di legge del governo. In ogni caso il peso della norma-zione legislativa diretta è tale da confortare chi vi colga un successo del modello di legge comunitaria ideato dalla legge n. 86 del 1989.

Inoltre, lo stesso ricorso alla delega ha avuto luogo, materia per materia, con ben maggiore attenzione e approfondimento di quanto le ridondanti genericità dell'art. 2 della legge lascino pre-sagire: a testimonianza di un rigore costituzionale del Parlamento assai più intenso dell'usuale. E a questa cura del legislatore nell'in-tegrare e precisare i criteri e principi direttivi già enunciati nella normativa comunitaria da attuare, si lega la maggiore articolazione del procedimento legislativo delegato che il Parlamento ha disposto proprio per le direttive sulle quali più labili e generici risultano i criteri e i principi posti dalla legge comunitaria. In questi casi, cioè, il Parlamento sembra aver preferito al vincolo di un proprio indi-rizzo puntuale ma non verificabile se non *ex post*, la compensazione garantita del proprio coinvolgimento in corso d'opera mediante la consultazione obbligatoria (pur limitata da un termine tassativo per l'avviso parlamentare) delle sue commissioni di merito nella for-mazione della legislazione delegata. E, allo scopo, anziché una regola automatica basata sul limite temporale previsto per l'ado-zione dei decreti legislativi, quale disposta dalla legge 400 (che, all'art. 14, 4° comma, prevede appunto il parere delle commissioni parlamentari permanenti per deleghe di durata superiore ai due anni), la legge comunitaria ha privilegiato una regola riferita sia al merito delle materie da disciplinare con decreto legislativo, sia alla diversa entità dell'indirizzo parlamentare, sia al conseguente in-tento di delimitare la discrezionalità del legislatore delegato attra-verso l'aggravamento del procedimento di esercizio della delega conferitagli.

È appunto su questo genere di osservazioni che si basano i giudizi tendenzialmente positivi sul prodotto normativo. Si può certo convenire che la strada aperta con la legge 183 prima e soprattutto con la legge 86 poi, abbia trovato una precisa conferma nella legge comunitaria. La quale, combinando scelte normative e opzioni di metodo decisionale, potrebbe davvero aver creato le

condizioni per un ruolo penetrante e continuativo dell'organo parlamentare nell'attuazione della normativa comunitaria e, con ciò, il presupposto necessario, anche se non sufficiente, per l'instaurarsi di una reale funzione parlamentare di indirizzo e di controllo sulla formazione della normazione Cee e sulle responsabilità governative che vi vengono investite. Le stesse ragguardevoli difficoltà incontrate dal Parlamento, almeno alla Camera, con la tormentata prima sperimentazione della commissione speciale per le politiche comunitarie — per dotare il procedimento legislativo comunitario di una specifica strumentazione di coordinamento strategico dell'attività di istruzione tecnica e di mediazione politica delle commissioni permanenti rispetto al coacervo di materie e di interessi in gioco — han tuttavia gettato solide premesse perché il lavoro parlamentare, una volta superata l'emergenza dell'arretrato comunitario, possa assumere una struttura temporale e decisionale solida e stabile. A questo dovrebbe appunto servire quella «sessione comunitaria» che si prefigura come un impegno comune di governo e Parlamento per interpretare la funzione di adeguamento interno alla normazione Cee come un organizzato lavoro legislativo di normale e continuativa ciclicità.

Detto questo, una valutazione che esagerasse la consistenza di questa più intensa rilevanza del Parlamento, rischierebbe di semplificare in eccesso le risultanze della prima esperienza della legge comunitaria. In primo luogo, perché questa valorizzazione del Parlamento è ancora una prospettiva, in assoluto, molto problematica e non ancorata a un modello decisionale coerente e coeso. In secondo luogo, perché resta pur sempre da capire di quale modello possa trattarsi.

Cerchiamo dunque di vedere più da vicino questi due ordini di questioni.

2. La prima serie di problemi è la più visibile, e la gestazione della legge 428 lo ha ben rimarcato mettendo in opera il congegno procedurale delineato dalla legge 86: il Parlamento non controlla l'agenda comunitaria interna, semplicemente la subisce. Il dibattito parlamentare è stato un continuo pullulare di richieste di informazioni sul perché e sul percome il governo abbia inserito l'una e non l'altra delle direttive pendenti e, addirittura, non è mancato chi abbia reclamato — e reiteratamente — un quadro informativo completo sullo stato della normazione comunitaria vigente e da

attuare. Dunque, il Parlamento non conosce né controlla la gestazione pre-parlamentare della legge comunitaria. Essa, in un quadro di cronico ritardo nel dare attuazione alle direttive Cee e dunque di impraticabile adeguamento simultaneo nelle molte aree morose dell'ordinamento interno, può avere un'articolazione niente affatto obbligata né rigida, associando a pacifiche scadenze tecniche, questioni normative che comunque, e secondo logiche e temporalità autonome, siano divenute delle vere «poste in gioco» in merito a determinate e contrastanti posizioni tra interessi e apparati di settore. In ogni caso, il Parlamento può solo cercare di intervenire *ex post* sulla composizione dell'agenda comunitaria, e con notevoli difficoltà e complicazioni procedurali. Nel caso qui studiato, è vero che le Camere «non si sono limitate a svolgere un ruolo di mera stazione di transito del provvedimento, ma sono incisivamente intervenute sui suoi contenuti. Il Senato, ad esempio, ha introdotto nel disegno di legge la previsione dell'attuazione di quasi cento direttive inizialmente non contemplate» (come ha sottolineato Vincenzo Lippolis nel suo commento alla legge per i «Quaderni costituzionali», 1991 n. 2), ed è vero che l'insistenza del governo negli inviti a «sopraspedere» per non porre a rischio la tempestività della prima legge comunitaria con un suo eccessivo carico normativo, non ha sortito gli effetti sperati dall'esecutivo. Tuttavia, le manomissioni parlamentari più significative hanno riguardato tematiche comunitarie già pendenti da tempo in Parlamento, e la stessa *navette* Senato Camera Senato — che l'iter della legge ha registrato — è dipesa più da un'attività emendativa interna alle direttive originariamente previste dal governo, che da tentativi seri di mutare la predefinizione del pacchetto governativo.

La titolarità dell'agenda legislativa e i modi in cui viene formulata misurano, come sempre, il peso degli attori politici e istituzionali in gioco e condizionano la condotta degli interessi coinvolti e le loro preferenze sulle tecniche e sulle sedi con le quali e nelle quali perseguire rappresentanza, sostegno e tutela. È un assunto ovvio, che sembra però enfatizzarsi in un congegno come quello attivato dalla legge 86. Da un lato, infatti, è il raccordo ministro-burocrazie di settore (eventualmente integrato dall'attività ricognitiva, istruttoria ed elaborativa del dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie) a decidere la prima formulazione della legge comunitaria ed è su tale base che lo stesso ministro discute e tratta con gli altri membri della compagine governativa *quantum e quo-*

modo recepire della vigente normazione Cee. Dall'altro lato, la nascente strutturazione del lavoro parlamentare in quest'area mediante definite e garantite «sessioni comunitarie», non può che rafforzare e confortare il ruolo dell'esecutivo in questa sua posizione di pregiudiziale *dominus* del processo legislativo: lasciando al Parlamento una capacità di intervento integrativa o interstiziale, o, eventualmente, subordinata (come nel caso esaminato) a parallele e già mature elaborazioni legislative. È chiaro che le Camere possono sempre tentare di allargare il ventaglio delle direttive preventivamente poste in agenda dal governo: ma è un tentativo fortemente indebolito dall'indisponibilità, per chi in Parlamento se ne faccia carico, di quella pregiudiziale «copertura» amministrativa su cui il governo può invece, e per definizione, far leva. L'azione parlamentare pare dunque destinata a subire un filtraggio governativo energico ed efficace, tanto più quando i vincoli procedurali di una definita sessione comunitaria avranno ottenuto una compiuta accoglienza tra gli *interna corporis* delle Camere.

In altri termini, sulla base dell'ovvio legame tra la titolarità della formulazione dell'agenda e la titolarità delle funzioni legislative delegate e regolamentari disposte dalla legge comunitaria a favore del governo e dell'amministrazione, può consolidarsi sul versante normativo interno il *gatekeeping* dell'esecutivo nei confronti della platea degli interessi in gioco, che esso ovviamente già vanta per la propria funzione di negoziatore in sede Cee. È lecito presumere, infatti, che gli attori burocratici che collaborino o predispongano per il ministro la definizione dell'area normativa comunitaria da attuare con la legge comunitaria, e della tipologia delle fonti normative di recepimento, o che disegnano una prima formulazione dei «principi e criteri direttivi» cui ispirare e vincolare il legislatore delegato, lo facciano e vi si impegnino presupponendo che siano, in buona misura, proprio le loro competenze a venire investite degli adempimenti attuativi che la legge comunitaria avrà demandato al governo e all'amministrazione. Per conseguenza gli stessi interessi toccati dalla decisione legislativa in formazione, identificheranno nel Parlamento un'arena compensativa o di seconda istanza, e orienteranno la loro capacità di influenza e pressione primariamente nei circuiti decisionali politico-amministrativi interni all'esecutivo.

In quest'ipotesi, solo un'analisi dettagliata che correli la formulazione dell'agenda comunitaria e la formazione della normativa

attuativa del governo e delle amministrazioni interessate, può consentire un bilancio realistico del peso dei poteri istituzionali in gioco e, in particolare, una valutazione del ruolo concreto delle istanze parlamentari. Insomma lo studio della legge comunitaria in Parlamento costituisce solo un passo introduttivo all'analisi dell'insieme del *decision making* comunitario interno.

È anche evidente, però, che una simile verifica empirica impone un netto abbandono delle denotazioni generiche o legate al profilo statutario dei soggetti e delle istanze. «Governo», «burocrazia» e ancor più «esecutivo», sono designazioni inadeguate a farci capire come funziona il processo decisionale alimentato dalla normazione comunitaria. Occorre uscire dalla designatività del linguaggio giuridico-normativo e del formalismo politologico. È necessario, invece, smontare pezzo per pezzo il funzionamento effettuale degli organi del governo e dell'amministrazione e individuare gli *attori* (politici, burocrati, esperti, esponenti di interessi individuali e collettivi, categoriali o monotematici,) e le risorse (politiche, organizzative, legali, informative, economiche, di *know how*,) che, all'interno di quelle strutture, condizionino con maggior intensità il continuum decisione/attuazione di cui consiste il processo di recepimento della normativa comunitaria. E per comprendere se quel processo abbia piloti e arene effettive in cui si realizzi un suo governo, la legge comunitaria va scomposta nelle singole *aree di policy* sottostanti al tessuto normativo delle direttive, così da cogliere la conformazione della loro rispettiva struttura politica interna (quali *élites* e quali relazioni di gruppo in ciascuna area) e per osservare come ognuna di esse si intersechi e sovrapponga alla scansione formale delle competenze e del procedimento.

Però, analizzare da vicino attori e interazioni che operano sul versante comunitario dell'esecutivo non è semplice. Non che manchi una mappatura di uffici, competenze e di titolarità formali relative a funzioni amministrative che si connettono — in modo diretto o mediato — alle responsabilità comunitarie del nostro Paese. Solo che, delle interazioni tra quegli attori, va ancora verificata, caso per caso, la reale consistenza operativa e la effettiva dislocazione nel processo decisionale: ed è appena il caso di sottolineare che sono almeno 15 i dicasteri dotati di specifiche strutture per le questioni comunitarie e per i rapporti con le burocrazie Cee volta a volta competenti. Inoltre, la normazione legislativa e regolamentare che ha mirato a strutturare il circuito comunitario in-

terno (le leggi 183 dell'87 e 400 dell'88; il d.p.c.m. 9 dicembre 1988 che istituisce il *Consiglio per il mercato interno*; la legge 86 dell'89; il d.p.c.m. 30 aprile 1990 n.150 che organizza e disciplina le funzioni del *Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie*) più che rimuovere la suddetta pletorica frammentazione, sembra esservi sovrapposta: promovendo e sollecitando un impegno di coordinamento politico-amministrativo che resta a tutt'oggi una sfida di lunga lena. E neppure di facile avvio operativo.

Nell'intreccio della normazione appena menzionata è infatti ben conclamato il tentativo di disegnare un modello di *decision making* integrato, coerente e soprattutto — capace di coordinare l'intenso policentrismo «comunitario» dell'esecutivo. Ma le dichiarazioni di scopo si accompagnano a timidezze o a irresolutezze progettuali non proprio marginali, che l'analisi giuridica ha in parte rimarcato.

Un solo esempio. Il pernio del disegno innovativo consiste in quel *Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie* che — operando «secondo le disposizioni del Ministro alla cui responsabilità sono affidate le funzioni dal Presidente del Consiglio dei Ministri» (art. 5, comma 1, d.p.c.m. 150/1990) —, dovrebbe costituire una sorta di *task force* «esperta» per la promozione e lo sviluppo dell'integrazione dell'ordinamento italiano nel diritto comunitario, agendo sul piano della normazione, dell'amministrazione e delle politiche interne di settore. Un ruolo da svolgere in stretta relazione operativa e fiduciaria col ministro delegato a coordinare le politiche comunitarie; in diretta funzionalità alle responsabilità del capo del governo e del consiglio dei ministri in materia comunitaria; in collegamento con taluni dicasteri più normalmente partecipi della formazione e dell'attuazione delle decisioni e politiche Cee; e potendo disporre di una propria capacità generalizzata di elaborazione, di iniziativa, di verifica e di monitoraggio nei confronti dell'azione delle amministrazioni caso per caso in gioco. Ora, nel quadrante della legge comunitaria, uno dei compiti più significativi del dipartimento (se tralasciamo l'esortazione alla «attuazione della legge 16 aprile 1987, n.183, e della legge 9 marzo 1989, n.86», formulata dalla lettera *f* dell'art. 2, comma 1 del d.p.c.m. 150 del '90) è prescritto dalla lettera *h* del medesimo articolo del regolamento: il dipartimento deve infatti provvedere agli adempimenti concernenti «l'armonizzazione tra legislazione nazionale e normative comunitarie, l'individuazione

degli strumenti idonei a recepire nell'ordinamento interno gli atti comunitari, la predisposizione dei relativi provvedimenti e la verifica dell'esecuzione delle determinazioni assunte, in materia, dal Consiglio dei Ministri». L'ipotesi implicita sembra quindi la costituzione di un centro di analisi e di impulso progettuale, di ricognizione informativa e di controllo dell'efficacia decisionale, unitariamente strutturato, chiaramente collocato e cognitivamente *trasversale* all'intero paesaggio dell'amministrazione interna, ivi inclusi gli organi, le competenze, le procedure e le risorse che ne compongono il tessuto organizzativo e funzionale. Un'attività che — in connessione sinergica con le altre competenze disposte dal decreto per il dipartimento — parrebbe voler collocare in quest'ultimo la «scheda logica» della partecipazione italiana al processo normativo comunitario e, quanto meno, quella che dovrebbe presiedere al ciclo legislativo interno di esecuzione degli obblighi comunitari. Si viene così a concentrare nel dipartimento un lavoro di supporto cognitivo e istruttorio per l'attività governativa di *agenda*, di *decisione* e di *implementazione*. Tuttavia, già sulla carta, l'ipotesi progettuale non è così lineare.

Infatti, alle «competenze», agli «uffici» e ai «servizi», gli estensori del regolamento del dipartimento hanno pensato bene di aggiungere un nuovo e distinto «settore legislativo», che opera nel «contesto» organizzativo e dell'attività del dipartimento ma con un'autonoma rilevanza. Il «settore legislativo» è infatti parte dell'*Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo*, previsto dall'art. 23 della legge 400 (ai fini di cui alle lettere *c* e *d* dell'art. 19 della stessa legge), a sua volta costituito nell'ambito del *Segretariato generale della Presidenza* e compiutamente disciplinato con il d.p.r. 19 luglio 1989, n. 366, che ne prevede l'organizzazione per settori: tra i quali, per l'appunto, quello legislativo presso il dipartimento. Il settore è posto alla dipendenza funzionale del ministro per le politiche comunitarie (che designa anche il consigliere giuridico che lo dirige, eventualmente coadiuvato da altri consiglieri) e deve predisporre i provvedimenti legislativi in materia comunitaria, anche di competenza del presidente del consiglio dei ministri e di altri ministri, provvedendo altresì alla necessaria concertazione. Adempie poi una più generale attività di consulenza giuridica e di gestione degli affari del contenzioso comunitario. La sua azione deve svolgersi «in collegamento con l'ufficio centrale per il coordi-

namento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo» ma anche «con gli uffici e i servizi del Dipartimento che, su richiesta del consigliere giuridico preposto al settore, provvedono agli adempimenti istruttori e a quelli strumentali al funzionamento del settore stesso» (art. 4, comma 3, d.p.c.m. 150/1990).

A questo punto, la vocazione o la virtuale funzionalità coordinatrice del dipartimento sembra destinata, in parte, a vedersi riconosciuto uno spazio proprio e qualificato di iniziativa ricognitiva e propositiva. In parte, pare assumere una posizione servente rispetto al «settore legislativo» e alle funzioni di coordinamento cui, a sua volta, quest'ultimo adempie ai fini dell'iniziativa legislativa di governo. Per un verso, sembra raccordarsi al vertice governativo solo con la mediazione del ministro per le politiche comunitarie. Per un altro, invece, risulta dotato di una connessione diretta, di rilevanza tecnica ma meno che mai meramente esecutiva (art. 5, comma 5, e art. 6 comma 1 del d.p.c.m. 150/1990). Le cose si complicano ulteriormente se osserviamo il procedimento preparlamentare delineato dalla legge 86 per la formazione annuale della legge comunitaria. Nella sua prefigurazione, infatti, vediamo (art. 2, comma 1) che il dipartimento non si vede assegnato alcun esplicito ruolo. La norma richiama, come ho accennato, la sola «collaborazione delle amministrazioni interessate», mediante la quale il ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie verifica, entro la fine di ogni mese di gennaio, «lo stato di conformità dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario» ai fini del conseguente disegno di legge annuale. Per cui il ruolo del dipartimento sembra rifluire nella sola più generale competenza all'«armonizzazione» tra legislazione nazionale e normazione Cee di cui parla il regolamento, eventualmente applicata alla formazione della legge comunitaria.

Il fatto è che è difficile rinvenire nella normazione imperniata sulla legge 86 e su quella che attorno ad essa si articola, un compiuto e netto tentativo di razionalizzare *ex ante* il processo decisionale comunitario interno, sulla base di precipe responsabilità progettuali. Il «coordinamento» vi figura come una sorta di parola-chiave (se non magica), posta all'origine e al fine di ogni soluzione normativa di organizzazione, senza divenire, tuttavia, un netto criterio di separazione di funzioni e responsabilità tecniche e politiche, da un lato, e di gerarchia delle funzioni propositive e decisionali dall'altro. In questo progetto — più auspicato che

specificato — di *decision making* comunitario, e nell'articolarsi delle sue attenzioni e dei suoi obiettivi operativi, si può leggere la netta consapevolezza normativa che l'adeguamento dell'ordinamento interno passa per il governo della frammentazione del sistema amministrativo italiano e della sua direzione politica: solo che il coordinamento postulato da quel fabbisogno di governo, può risultare efficace non in quanto premessa o presupposto dell'agire politico-amministrativo, ma solo come prefigurabile ed eventuale *risultato*, ancorché realmente desiderato dalla maggioranza dei partecipanti ad un processo di *policy making*. Ora, il disegno rintracciabile attorno all'introduzione della legge comunitaria, sembra dare un'ennesima testimonianza della difficoltà politiche con cui si misurano (quando vi sono) i tentativi di dare una congruente prefigurazione ipotetica a quel «risultato». Ma, ai nostri fini, pone il problema di ricerca di stabilire — in una prospettiva di media/lunga durata — quale sia e quale possa divenire l'assetto di «poteri» e «autorità» (per dirla nei classici termini weberiani) che il processo politico comunitario andrà assumendo via via che entrerà a pieno e ordinario regime il congegno attivato con la legge comunitaria. Ed è sempre in questo assetto fluido, non privo di aporie progettuali e ancora necessitante di un ampio rodaggio sperimentativo, che si iscrive il Parlamento visto all'opera nella prima legge comunitaria.

3. Vengo così alle questione di quale modello decisionale la legge comunitaria presupponga per il ruolo del Parlamento. Se immaginassimo la prima legge comunitaria come una prova generale dell'azione del Parlamento nel processo legislativo comunitario interno, quale ruolo parrebbe esso interpretare? Si potrà rispondere quando si sarà compiutamente proceduto, parimenti a quanto metodologicamente necessario per il binomio governo-amministrazione, alla scomposizione della conformazione istituzionale del Parlamento nel pluralismo dei suoi attori interni e dei circuiti di rappresentanza e di mediazione politica degli interessi che lo compongono rispetto alle *issues* comunitarie. Questo, non per una qualche nostalgia *behaviouristica*, ma perché occorre analizzare il reale funzionamento della macchina parlamentare nella sua dislocazione subsistemica tra società civile, società politica e le istanze di governo e d'amministrazione. In particolare, per apprezzare come si concreti l'azione parlamentare rispetto alle molteplici aree di

policy attivate dall'integrazione comunitaria entro e attorno il sottosistema politico-amministrativo centrale.

Va visto, in questo modo, se l'agire parlamentare privilegi un atteggiamento improntato al confronto tra arene distinte e dai confini nettamente disegnati. O se, invece, il Parlamento si ponga come arena trasversale rispetto alle sfere nazionali del *policy making* comunitario. In questo caso, gli attori parlamentari potrebbero utilizzare le competenze formali distribuite lungo il procedimento formativo e attuativo della legge comunitaria, per influenzare o condizionare le interazioni tra interessi e attori politico-amministrativi. E, per ciò stesso, consentirebbero a quei medesimi interessi, delle ulteriori *chances* di autotutela nello svolgersi del processo legislativo comunitario, che potrebbero risultare di preziosa integrazione alle loro capacità di pressione, condizionamento o veto all'interno dei canali politico-burocratici. Il risultato finale, in questa ipotesi, sarebbe un Parlamento che senza una capacità di preventiva egemonia sul processo, si dà comunque l'opportunità di coordinarne almeno *ex post* la dinamica e le interazioni plurime, proprio facendo leva sulla molteplice flessibilità dei *comportamenti di ruolo* che può annoverare nel suo funzionamento. E, quand'anche il coordinamento non si produca, il Parlamento può almeno tentare, con la propria duttilità funzionale e operativa, di «aderire» alla frammentazione politico-amministrativa dell'esecutivo, evitando la propria emarginazione dallo scorrere del processo comunitario interno.

È chiaro che, nella prospettiva appena delineata, sembra iscriversi l'attenzione che il Parlamento ha dimostrato — e che già ho rimarcato — verso la formazione della legislazione delegata, aprendone i relativi procedimenti alle proprie commissioni permanenti nei casi di maggiore genericità dei criteri di delega, e correggendo con ciò la propensione più ristrettiva dell'originaria proposta governativa. Il parere delle commissioni su alcune delle leggi delegate previste dalla legge 428, si cumula alla disposizione dell'art. 4, comma 4, della legge 86. Il risultato è un duplice binario consultivo lungo il quale gli schemi della decretazione delegata e regolamentare debbono transitare in direzione delle commissioni permanenti di Camera e Senato, prima della loro emanazione (pur con dei termini tassativi a garanzia della loro tempestività).

Ciò che al momento si può qui osservare è come, una volta affidata l'attuazione della normazione comunitaria ad un sistema-

tico ricorso alla disciplina delegata e regolamentare delle determinazioni governative e burocratiche di settore, difficilmente gli attori parlamentari che hanno lavorato alla prima legge comunitaria avrebbero rinunciato a prefigurare a proprio vantaggio una quota importante dei conseguenti sub-processi decisionali interni all'esecutivo. Se lo avessero fatto, avrebbero contravvenuto a una *ratio* ormai consustanziale alla configurazione funzionale del Parlamento nei procedimenti legislativi «duali» e *pour cause* istituzionalizzata dalla legge 400 per le deleghe di lunga durata (che appunto eccedano i due anni). La molla a questa soffice ma puntuale parlamentarizzazione della produzione normativa delegata e regolamentare, non è tanto né solo un fabbisogno di «controllo politico» sulla discrezionalità «tecnica» delle burocrazie volta volta interessate. L'*appeal* di questi procedimenti arricchiti dal parere di una commissione parlamentare consiste notoriamente — in altri fattori. Da un lato, l'opportunità che ne ricavano gli attori parlamentari di seguire gli interessi in gioco, e di partecipare alle correlative mediazioni, anche in circuiti istituzionali extraparlamentari ma nella pienezza della propria legittimità formale: dunque, non solo fidando sull'influenza e sulle risorse effettuali di cui il singolo parlamentare disponga al di fuori delle aule di Montecitorio o di Palazzo Madama. Da un altro lato, ma in relazione funzionale con il precedente, metterei in luce come quest'azione parlamentare all'interno del procedimento governativo e burocratico, permetta a chi vi partecipi di spendere le *chances* di influenza e condizionamento di cui sia capace, così come di adempiere ai vincoli di rappresentanza e agli obblighi di mediazione cui si senta tenuto, senza dover dare, del proprio comportamento, la visibile controprova di un voto. Senza la necessità — cioè — di attestarsi singolarmente in un formale e visibile schieramento pro o contro una determinata soluzione normativa, ma potendo *pesare* — senza doversi *contare* — sul merito della decisione. È infatti secondo questa modalità interattiva che le commissioni sembrano funzionare di norma: salvi quei rari casi di conflitto tali da indurre taluni componenti a rompere l'implicito «patto di comitato» e a pubblicizzare i termini dello scontro cercando all'esterno della commissione i sostegni ritenuti necessari alle proprie posizioni. Va aggiunto che la permanente ciclicità annuale della normazione comunitaria interna, con il suo bagaglio di legislazione delegata e di regolamenti applicativi, istituzionalizza e riserva alle commissioni

permanenti un potere di interlocuzione diretta e stabile con il governo-legislatore delegato e — per suo tramite — con le burocrazie depositarie sostanziali della formulazione dei conseguenti adempimenti normativi e regolamentari. Ne può risultare una «riserva di commissione» che perde ogni carattere congiunturale ed episodico per divenire un elemento strutturale dell'intero processo attuativo, e che attraversa il succedersi delle sue scansioni periodiche: con il formarsi di una serie di robusti *networks* interattivi tra specifiche e specializzate arene parlamentari, determinati circuiti politico-amministrativi e peculiari aggregati di interessi, attenti alle modalità normative di attuazione delle politiche Cee.

In questa chiave acquista un suo proprio spessore esplicativo quel difficile e incerto rodaggio che ha registrato il nuovo comitato specialistico della Camera — la «commissione speciale per le politiche comunitarie» — chiamato in qualche misura (e non a caso più tra gli *obiter dicta* del regolamento che tra le sue prescrizioni esplicite) a sovrintendere alla «qualità comunitaria» dei disegni di legge di attuazione e delle integrazioni e modifiche che il Parlamento vi voglia arrecare, oltre che degli schemi conseguenti di normazione delegata e regolamentare. Un ruolo destinato obiettivamente a confrontarsi, e forse a competere, con le prerogative delle commissioni di merito e con le relazioni effettuali che queste intessono con gli attori politici e burocratici del potere esecutivo. Nella stessa chiave può spiegarsi, altresì, la preferenza del Senato per un compito di raccordo e di coordinamento propositivo e negoziale affidato ad un organo di decentramento decisionale «iper-permanente» come la commissione affari costituzionali, che si è rivelato il baricentro dei lavori preparatori della prima legge comunitaria in quel ramo del Parlamento. Questo, senza sminuire il fatto che al Senato la riforma del regolamento ha preceduto l'approvazione della legge 86 dell'89 e che pertanto, al momento dell'esame della prima legge comunitaria, questo ramo del Parlamento non contemplava una specifica procedura referente ad essa peculiarmente conseguente, come invece è avvenuto alla Camera.

4. Si affaccia a questo punto la necessità di un'ultima considerazione, trasversale rispetto alle precedenti.

L'attuazione interna della normazione comunitaria — l'ho sottolineato — chiama il Parlamento ad articolare il proprio funzionamento lungo uno stabile *continuum* decisionale e consultivo che

connette sistematicamente azione legislativa e messa in opera politico-amministrativa. Il Parlamento sembra rispondere a questa sollecitazione esterna a dotarsi di una propria funzionalità intrinsecamente «complessa», accentuando e autonomizzando la propria strutturazione per comitati e incentivandone la connessione ai circuiti della rappresentanza e della mediazione politico-amministrativa degli interessi che compongono le aree di *policy* comunitarie. Nel farlo, il Parlamento non può che valorizzare il profilo specialistico — sul piano della competenza rappresentativa e, per chi ne disponga, del *know how* tecnico/professionale — del singolo parlamentare: indotto e legittimato a rescindere o a ignorare la propria appartenenza di partito, e a far leva, invece, sul proprio personale *expertise* e/o sulla propria *conoscenza* degli interessi in gioco per dare efficacia al proprio impegno di mediatore politico. È quanto si è visto emergere con forza nella vicenda parlamentare della prima legge comunitaria. Uno sparuto manipolo di deputati e senatori, dentro e attorno alle commissioni investite della sua trattazione, ha assunto in proprio onori ed oneri del lavoro legislativo, in un'ovattata autonomia da indirizzi o vincoli di partito, comunque impercettibili, laddove vi siano stati. E che, non a caso, hanno trovato nel formalismo degli atti di indirizzo l'unica opportunità di risveglio, pur scontato e rituale.

C'è naturalmente una causa di fondo alla base del fenomeno, ed è il fatto che la legislazione comunitaria si configura, nel merito della gran parte della sua articolazione normativa, come un tipico atto di *substantial policy*, difficilmente suscettibile di letture, preoccupazioni o atteggiamenti politicamente *partigiani*, ma che alimenta, anzi, complessi *networks* trasversali tra attori politici in correlazione agli interessi in causa.

D'altro canto, le strategie di partito in materia comunitaria, ove tali si considerino, non superano la soglia di petizioni di principio, lontane dalla concretezza delle politiche realmente in gioco e, soprattutto, dalle loro determinazioni normative e gestionali. Nondimeno, il dato che ne deriva è assai interessante: perché la legislazione comunitaria, con la sua obbligata periodicità, con le sue scansioni procedurali certe, con la ciclicità delle sue sessioni parlamentari, e con la pervasività esponenziale della normazione Cee nell'ordinamento interno, sembra destinata a contribuire ad una maggiore *strutturazione* del lavoro parlamentare, e in una misura che potrebbe rivelarsi più intensa e conformativa di quanto

non si sia sin qui sperimentato con la legge finanziaria e le sue sessioni. Ebbene, un simile processo potrebbe incentivare una più generale *politicalità a-partitica* del lavoro del Parlamento nella produzione legislativa e nella trattazione delle sue retroazioni: omologandone con ciò il funzionamento alla natura e alla qualità delle interazioni, della rappresentanza e della mediazione che più sono state e sono peculiari del *policy making* che ha luogo nelle arene transnazionali della Cee. E dando, per parte propria, un segnale rilevante della intrinseca contraddittorietà del regime partitocratico italiano: tra il suo volto pervasivo di produttore, accumulatore e distributore di cariche e di risorse pubbliche e private, e quello di evanescente gestore e inconsistente coordinatore delle politiche pubbliche sostantive.

