

**ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI**

RICERCA CONCLUSIVA DEL SEMINARIO 2000

**I pareri della Commissione parlamentare consultiva in
ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai
sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59**

La riforma amministrativa tra Governo e Parlamento.

L'azione della Commissione bicamerale per l'attuazione della legge 59.

rapporto di sintesi a cura di Paolo Caretti e Massimo Morisi

Gli intenti della rilevazione

La delega disposta dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 per la riforma del sistema amministrativo italiano ha attivato, insieme ad altre importanti strategie di innovazione organizzativa e funzionale in settori cruciali della sua articolazione funzionale, un complesso processo di messa in opera normativa in cui Parlamento e Governo interagiscono secondo modalità che innovano la configurazione costituzionale delle loro relazioni. E che si iscrivono in una tendenza ormai solida di “coinvolgimento” sistematico dell’arena parlamentare nelle fasi di definizione attuativa - sul piano normativo e organizzativo - delle politiche pubbliche di maggiore impatto (almeno virtuale).

Sulla *ratio* politico-istituzionale più profonda di questa riformulazione del ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo delegato così come nel procedimento di normazione delegificata, occorrerà una riflessione accurata, sia sul piano diacronico che su quello comparatistico. Bisognerà infatti valutare quale sia il ruolo delle assemblee elettive nel *policy making* dello Stato contemporaneo e delle sue articolazioni regionali o federali, così come nelle sue proiezioni sovranazionali. Una riflessione di cui non possiamo dar conto in questa sede ma nella quale il Seminario di studi e ricerche parlamentari è già attivamente impegnato. Ciò che qui ed ora ci proponiamo di presentare è solo il risultato di un’analisi empirica collegata a quella che è invece la logica più immediata del fenomeno. Il legislatore delegante tende ormai stabilmente, con particolare intensità nel presente decennio, a conferire all’esecutivo un potere normativo ormai “dominante” in una pluralità di settori essenziali

dell'innovazione amministrativa e funzionale dello Stato. Ad un tempo, e contestualmente, lo stesso legislatore mira a compensare questa propria amputazione decisionale con l'attivazione di uno specifico circuito parlamentare in cui le esigenze di visibilità e trasparenza da un lato, e di concertazione e legittimazione politica e sociale dall'altro, abbiano l'opportunità non solo formale di trovare una qualche soddisfazione.

E' in quest'ultima prospettiva che abbiamo cercato di cogliere lo spessore del fenomeno e la rilevanza effettuale di questa opzione di parziale parlamentarizzazione del processo di normazione affidato all'esecutivo, evidenziandone il primo e più elementare indicatore. Vale a dire il "successo" con cui il Parlamento cerca di influenzare le opzioni normative del Governo nell'interpretare i propri compiti di legislatore delegato. O, più in particolare, se e quanto il Governo ottemperi ai "pareri" espressi dalla Commissione consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997, n.59.

Per farlo abbiamo provveduto ad un esame puntuale degli atti parlamentari concernenti la normazione governativa attivata dalla legge di delega, focalizzando la nostra attenzione sui pareri espressi dalla specifica Commissione bicamerale del Parlamento, sulla loro formulazione così come sul loro esito rispetto alle singole disposizioni attuative definitivamente adottate dal Governo. L'esame ha riguardato 46 decreti su un totale di 49. Allo scopo ci siamo avvalsi di una griglia di rilevazione in cui, come si può osservare nella tab. 1, abbiamo identificato quantitativamente a) le modifiche proposte dalla Commissione agli schemi dei decreti legislativi adottati dal Governo sulla base della loro afferenza ad argomentazioni di natura tendenzialmente "tecnica" o piuttosto "politica"; b) le modifiche che sono state accolte dal Governo nella sua formulazione finale dei diversi decreti; c) la qualificabilità delle modifiche proposte con successo dalla Commissione come opzioni di "indirizzo" e non come emendamenti specifici a determinate soluzioni normative; d) le

modifiche che il Governo ha arrecato ai propri schemi di decreto a prescindere dalle indicazioni parlamentari.

Le risultanze di questa nostra rilevazione, per quanto parziali e necessitanti di approfondimenti analitici e interpretativi al momento ancora in corso, pongono in evidenza una serie di elementi problematici che danno la misura della novità che il procedimento adottato dalla legge citata rappresenta: non perché privo di precedenti anche lontani nel tempo ma per l'articolazione e l'intensità della sua utilizzazione ai fini dell'esercizio della delega. Inoltre emergono alcuni problemi tecnici di non secondaria importanza, che chiamano in causa per un lato la normazione regolamentare delle Camere. Ma in parte non meno significativa la stessa opportunità di una ridefinizione costituzionale della disciplina dell'istituto della legislazione delegata: tanto più se si constata, come è necessario, che proprio la delega legislativa è ormai la strumentazione più idonea (forse l'unica nelle condizioni storicamente date) a consentire la realizzazione di organici disegni di riforma. Tanto che, non a caso, si è ad essa fatto ricorso anche più di recente, e seguendo un modello di rapporti Governo-Parlamento analogo a quello sotteso alla legge 59, vuoi per l'attuazione della legge n.662/1996 sulla riforma fiscale, vuoi per l'attuazione della legge n.94/1997 in tema di riforma del bilancio statale. Tutte leggi che prevedono l'istituzione di una commissione bicamerale "consultiva": cioè destinata, almeno formalmente, ad esprimere "pareri" (dunque atti tipici di esercizio della funzione consultiva) sugli schemi di decreti legislativi adottati dal Consiglio dei Ministri.

Le risultanze principali dell'indagine

Un primo dato importante che la ricerca ha posto in evidenza, è rappresentato dalla varietà tipologica che tali *pareri* assumono in concreto. La loro molteplice configurazione, infatti, non consente di qualificarli secondo un modulo unitario, né di classificarli, se non con estrema difficoltà, tra gli atti in cui si esprime un'attività consultiva in senso stretto; né permette di assimilarli ad altre ipotesi, pur previste dal regolamento delle Camere, di esercizio di funzioni consultive su atti del Governo.

Sostanzialmente tre sono i tipi di parere che la Commissione ha dimostrato empiricamente di prediligere:

a) **pareri con indirizzi generali**: sono quelli attraverso i quali la Commissione ad integrazione-specificazione degli indirizzi posti nella legge di delegazione (ma anche indipendentemente dal contenuto di quest'ultima) propone al Governo di modificare il contenuto dello schema di decreto alla luce delle indicazioni di indirizzo formulate nel parere;

b) **pareri con indirizzi specificati**: sono quelli che definiscono indirizzi dotati già di un grado di specificazione tale da prefigurare una certa soluzione normativa, senza tuttavia precisarla in tutti i suoi elementi testuali, sui quali si invita il Governo a valutare l'opportunità di farli propri;

c) **pareri a contenuto normativo diretto**: sono quei pareri nei quali anziché indirizzi si esprimono vere e proprie disposizioni normative compiute, in funzione integrativa-sostitutiva di parti specifiche dello schema di decreto.

E' evidente che i tre tipi di parere rappresentano la scala lungo la quale la Commissione può manifestare la propria volontà di influenzare più o meno intensamente le opzioni normative del governo: dal polo delle indicazioni operative generali o strategiche o di

principio, a quelle che costituiscono veri e propri “emendamenti” a parti puntuali dei testi proposti dal Governo.

Ne derivano due problemi distinti. Il primo attiene ai rapporti tra maggioranza e opposizione all'interno della Commissione; il secondo attiene al significato da attribuire alla maggiore o minore ottemperanza che i pareri della Commissione ottengano da parte del Governo.

Sotto il primo profilo, a quanto detto in ordine alla diversa tipologia dei pareri, va aggiunto che la rilevazione empirica ha mostrato come in via di prassi la discussione sulla proposta di parere del relatore si svolga secondo regole non dissimili da quelle seguite per l'esame delle proposte di legge in sede referente, con tutto ciò che ne deriva in ordine ai poteri di intervento (anche emendativo) dei rappresentanti delle forze di opposizione. Tale prassi è in parte dovuta alla stessa natura della funzione svolta dalla Commissione che - va ribadito - risulta assai difficilmente assimilabile ad una funzione consultiva in senso stretto. Ma va anche collegata all'esigenza di compensare l'opposizione che, con la delega, vede attenuata la sua capacità di influire sul contenuto del prodotto normativo finale, specie se la stessa delega assume le dimensioni quantitative e qualitative registrate in queste due ultime legislature (ma soprattutto in quest'ultima). La rilevazione ha anche messo in evidenza come, in numerosi casi, le posizioni espresse da rappresentanti delle opposizioni vengano recepite sia nel testo finale del parere, sia nel testo finale del decreto: in taluni casi come conseguenza di un'ottemperanza governativa al parere espresso dalla Commissione; in altri come recepimento ad opera dell'esecutivo a prescindere dal parere della Commissione. Se per un verso si assiste dunque alla valorizzazione delle opposizioni e della loro capacità di proposta e di condizionamento, conferendo efficacia espressiva e legittimità politica al procedimento normativo delegato, per altro sembra riproporsi pur in altra veste uno dei temi più annosi della vicenda politico-istituzionale italiana: quello della effettiva distinguibilità dei ruoli e delle responsabilità

decisionali tra governi, maggioranze e opposizioni. Un tema che si è sempre posto e riproposto nell'azione delle Commissioni permanenti di Camera e Senato e che sembra trovare nuovi argomenti nell'esperienza che stiamo analizzando. A maggior ragione se il contenuto del parere formulato dall'apposita Commissione bicamerale si rivela specifico e dettagliato e particolarmente elevato si dimostra il grado con cui il Governo si conforma alle sue indicazioni o prescrizioni.

Sotto il secondo profilo, cioè il significato da attribuire alla maggiore o minore propensione del Governo a ottemperare alle medesime, è evidente che il "parere" della Commissione non può annoverarsi tra quelli giuridicamente vincolanti, ed è unicamente sul piano del rapporto di responsabilità politica che lega Governo e Parlamento che si risolve l'ipotesi dell'inadempienza o inosservanza governativa, salvo che essa non configuri una violazione dei "principi e criteri direttivi" fissati dalla legge di delegazione. Ma è anche evidente come vadano diversamente valutati i casi di inottemperanza da parte del Governo a seconda del loro riferirsi all'una o all'altra specie di parere nell'ambito della tipologia che sopra abbiamo formulato. Così, mentre l'inottemperanza a pareri che si limitano ad una indicazione di indirizzi più o meno specificati (in sostanza i primi due tipi di parere) appare il sintomo di un nodo irrisolto tra Governo e Commissione su singoli aspetti della delega, in ordine al quale il Governo intende recuperare una piena libertà (e responsabilità) di decisione, l'inottemperanza al terzo tipo di pareri può essere il sintomo di una reazione del Governo ad una prassi che non appare del tutto corretta, anche ad accogliere una ricostruzione dei rapporti tra Commissione e Governo nei termini di una sorta di co-legislazione. La distanza che separa, infatti, i pareri della Commissione dai pareri in senso tecnico, il loro essere soprattutto specificazione-integrazione dei principi e criteri direttivi non esplicitati dalla legge di delegazione (spesso impossibilitata a farlo a causa del carattere ampio e intersettoriale della delega) non possono comunque annullare l'esigenza che questi pareri siano pur sempre compatibili con quello che,

a Costituzione invariata, è il modello di delega legislativa utilizzabile dal Parlamento. Ciò significa che il termine di co-legislazione più volte richiamato per descrivere la prassi in atto può essere condiviso ove lo si intenda nel senso di co-determinazione di indirizzi (di nuovo, più o meno dettagliati) i quali lasciano integra la libertà del Governo di valutare l'opportunità di ottemperarvi o meno, in tutto o in parte. Sì che di co-legislazione si potrà parlare solo per constatare il caso in cui l'indirizzo indicato dalla Commissione si sia di fatto tradotto in una o più specifiche disposizioni normative nel testo definitivo del decreto. Assai più difficilmente tale termine risulterà accettabile ove lo si intenda come co-determinazione di puntuali soluzioni normative, tanto più ove ad esse si volesse attribuire un carattere vincolante per il Governo.

In conclusione, quanto più i pareri pretendono di assumere un carattere automaticamente "sostitutivo" del testo degli schemi di decreto sottoposti all'esame della Commissione, tanto più la funzione che con quei pareri la Commissione manifesta di voler svolgere si allontana dal modello costituzionale di delegazione legislativa. Il rispetto di tale modello implica che tra il parere e il testo approvato in via definitiva dal Governo abbia infatti da mantenersi un grado di alterità che, pur variabile da caso a caso, non dovrebbe comunque scomparire del tutto.

Il significato dell'ottemperanza governativa

Se si accetta questa impostazione, risulta chiaro che il grado di incidenza dei pareri della Commissione sul testo definitivo del decreto, misurata in termini meramente quantitativi (andando cioè a verificare quanto delle determinazioni o prescrizioni formulate nei pareri si sia effettivamente traslato nel testo definitivo del decreto) offre un dato solo molto parziale e comunque non esauriente. Tale dato va viceversa disaggregato tenendo presenti le distinzioni più sopra indicate tra i diversi tipi di pareri in questione, le quali consentono di attribuire un

significato diverso sia al parere della Commissione sia al comportamento conseguente del Governo.

E' appunto quanto si è cercato di fare nel corso della ricerca non solo isolando le diverse tipologie di pareri, ma anche individuando quelli tra di essi che contengono proposte di modifica al testo del decreto che potremmo "latu sensu" qualificare come politiche, e i pareri che invece propongono modifiche di tipo "tecnico" o formale (altro elemento che contribuisce a rendere più leggibile la sostanza del rapporto Commissione-Governo).

L'esito della rilevazione offre una serie di spunti di riflessione di notevole interesse.

Innanzitutto, l'alto tasso di ottemperanza (67,8%) governativa al contenuto dei pareri (considerando insieme i casi di ottemperanza totale e quelli di ottemperanza parziale) ribadisce ed enfatizza l'efficacia decisionale del procedimento parlamentare in parola, con una capacità quantitativamente molto rilevante della Commissione di influire sul contenuto finale del decreto. Ma tale dato assume un significato ancora più pregnante se si considera che il tasso di ottemperanza varia in proporzione al carattere più o meno dettagliato del contenuto del parere: là dove quest'ultimo contiene l'indicazione di indirizzi che si traducono in proposte di modifica di carattere politico, il tasso di ottemperanza è decisamente più alto di quello che si registra là dove il parere assume un contenuto, come si diceva, di carattere direttamente emendativo. E' su questo dato che si misura il ruolo politico-istituzionale della Commissione, poiché è quello che dà la misura della sua capacità di cogliere i veri nodi politici della disciplina al suo esame e della sua capacità di integrare, in ordine a tali aspetti, la messa a punto e la definizione degli indirizzi e criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione. E' solo in questa prospettiva empirica che sembra potersi correttamente parlare di un ruolo della Commissione quale co-legislatrice, nel senso che essa viene a sancire una integrazione parlamentare di quella potestà normativa che compete al Parlamento in sede di approvazione della legge di delegazione (definizione dei principi e criteri direttivi della

delega). A una tale integrazione partecipa anche il Governo, insieme ad una pluralità di altri soggetti e istanze rappresentative (commissioni permanenti competenti per materia, esponenti degli interessi sociali destinatari dell'intervento normativo *in itinere* e così via). E l'adozione del "parere" lascia alla responsabilità dell'Esecutivo la scelta se adeguare o meno ad esso il testo finale del decreto. Va anche osservato, tuttavia, che le concrete soluzioni normative adottate dal Governo in sede di approvazione finale del decreto, ove rispecchino fedelmente il contenuto del parere, appaiono spesso come il riflesso di una co-decisione che sta a monte di questa fase, più che come l'indice, in sé, di una interazione "colegislativa" tra Commissione e Governo.

Se ne può avere una parziale conferma ove si osservino le formule spesso utilizzate dalla Commissione per rimettere i propri pareri al Governo, alla cui *valutazione* essa affida formalmente l'opportunità di dare seguito o meno agli indirizzi dalla stessa definiti. Ma paiono confermarlo anche - e più significativamente - i numerosi casi rilevati nei quali il Governo introduce nel testo finale del decreto delle modifiche apparentemente "autonome" rispetto al contenuto del parere della Commissione: modifiche che sono in realtà riconducibili ad indirizzi che, pur non espressi nel parere, risultano sostanzialmente condivisi dalla Commissione come emerge dal dibattito che vi si è svolto al riguardo.

In questa chiave, il momento più rilevante del procedimento, dal punto di vista istituzionale, più che nella trasposizione nel parere di un disposto normativo già compiutamente definito, diventa quello in cui vengono definiti gli indirizzi che troveranno formulazione nel parere mediante il dibattito che si svolge in Commissione e che vede coinvolta la pluralità di soggetti che abbiamo richiamato. Non a caso si registra l'accentuarsi delle inottemperanze del Governo ai pareri espressi dalla Commissione proprio a fronte di pareri del terzo tipo indicato, cioè a contenuto direttamente emendativo. Il che non esclude che in determinate ipotesi anche l'inserimento di specifiche proposte di modifica testuale allo

schema di decreto possa rivelarsi funzionale alla conclusione del procedimento. Ma è lecito considerare l'azione emendativa specifica della Commissione come una eccezione rispetto ad una regola generale che dovrebbe vedere impegnata la Commissione sul versante assai più significativo e legittimo della specificazione-integrazione (si può aggiungere concordata) degli indirizzi e dei criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione.

L'opportunità di una regolazione complessiva del fenomeno

Il moltiplicarsi delle fattispecie di consultazione parlamentare mediante organi preesistenti delle Camere o istituiti *ad hoc*, su atti normativi dell'esecutivo (si pensi, oltre che all'ipotesi qui esaminata di schemi di decreti legislativi, a quella dei pareri sugli schemi di regolamenti del Governo) rafforza l'opinione già sostenuta in dottrina circa l'esigenza di porre mano ad una specifica disciplina regolamentare dei procedimenti che portano all'adozione di questa peculiare tipologia di pareri (opinione che ha già trovato una sua prima traduzione sul piano regolamentare con la recente introduzione dell'art. 96 *ter* Reg. Camera, espressamente dedicato a questo tema).

Si tratterebbe di una riforma regolamentare che, volta a disciplinare l'ipotesi di pareri richiesti a commissioni bicamerali, potrebbe oggi avvalersi non solo di una prassi ormai significativa, ma anche di quanto disposto dalla richiamata disciplina regolamentare e che dovrebbe essenzialmente toccare tre punti.

Innanzitutto il rapporto tra la Commissione *ad hoc* prevista per l'esercizio della delega e le Commissioni permanenti, competenti per materia. Se la vera funzione svolta dalla Commissione "ad hoc" non è tanto o soltanto quella di assicurare e accertare il rispetto di principi e criteri direttivi già definiti, ma invece e soprattutto quella di specificare e/o integrare quelli contenuti nella legge di delegazione, risulta evidente che l'esercizio di tale funzione non

può tradursi in un'esautorazione delle Commissioni competenti per materia. E a questo riguardo la soluzione può essere trovata proprio prendendo le mosse dalle indicazioni e dalle argomentazioni delle lettere del Presidente della Camera del 25.11.1999 e del 26.3.1998, indirizzate rispettivamente al Presidente della Commissione bicamerale per la riforma fiscale e al Presidente della Commissione bicamerale per la riforma amministrativa e da quanto disposto al riguardo dall'art. 96 *ter*, c. 4.

In secondo luogo, se è vero che la fase procedimentale che si svolge in seno alla Commissione bicamerale adempie anche una funzione di mediazione dei diversi interessi coinvolti dalla disciplina normativa oggetto della delega, ed è in essa dunque che devono poter essere rappresentate le posizioni dei diversi soggetti politici e sociali in gioco, sarebbe opportuno che anche i poteri conoscitivi della Commissione ricevessero un'espressa e specifica disciplina regolamentare (sulla scorta di quanto previsto dall'art. 96 *ter*, c. 3).

In terzo luogo, se è vero che, coerentemente con quella che appare la natura effettiva della funzione svolta dalla Commissione, il dibattito che vi si svolge è andato progressivamente assumendo i caratteri propri dell'esame di una sede referente in merito ad una proposta di legge, anche questo aspetto dovrebbe essere oggetto di apposite norme regolamentari e non solo affidato alla prassi, sia pure confortata da prese di posizione ufficiali degli organi di vertice delle Camere (si veda al riguardo la lettera del Presidente Violante al Presidente della Commissione per la riforma fiscale, riportata in A.S., XIII Legislatura, Boll.giunte e comm., 24 giugno 1997, p.166). Anche a quest'ultimo riguardo si potrebbe operare alla luce del disposto dell'art. 96 *ter*, c. 3. Ci sono tuttavia degli aspetti problematici messi in evidenza dalla prassi sviluppatasi in questi ultimi anni (e che hanno trovato conferma nell'indagine svolta) che non possono trovare soluzione solo attraverso interventi normativi affidati a fonti diverse, in quanto attengono più specificamente all'atteggiarsi del comportamento del Governo.

Si pensi al problema della correlazione temporale tra il parere della Commissione e i pareri e/o le intese che sullo stesso schema di decreto devono essere espressi e/o raggiunte, ovvero a quello non meno rilevante della presenza, anche questa rilevata nella nostra ricognizione empirica, di una prassi (per la verità, sulla scorta dei dati esaminati, piuttosto contenuta e comunque da interpretare alla luce dei concreti svolgimenti del dibattito svoltosi in seno alla Commissione) di modifiche apportate al testo finale del decreto legislativo da parte del Governo non riconducibili al contenuto del parere espresso dalla Commissione (le c.d. modifiche “autonome”). A entrambi questi problemi si è cercato di dare soluzione, come è noto, attraverso un intervento dei due Presidenti delle Camere: lettera del Presidente della Camera dei deputati del 2.10.1998 indirizzata al Presidente del Consiglio e lettera dei due Presidenti di Camera e Senato del 15.12.1998 ancora indirizzata al Presidente del Consiglio. L’intento della duplice iniziativa presidenziale è stato di indurre il Governo, sul primo punto, a sottoporre alla Commissione per il parere lo schema di decreto già corredato degli altri pareri o intese richiesti e a rispettare il principio per cui in ogni caso il parere parlamentare deve essere considerato l’ultimo atto dell’intero procedimento che precede l’adozione del testo definitivo del decreto. E, quanto al secondo punto, si è inteso ancorare rigorosamente le modifiche allo schema di decreto apportate dal Governo alle sollecitazioni direttamente riconducibili al testo del parere. Tuttavia è evidente che snodi così delicati del procedimento (basti pensare alla possibilità che nella scansione dei diversi pareri o intese, il Governo giochi strumentalmente su diversi tavoli) non possono essere affidati solo a iniziative contingenti, per quanto autorevoli, di regolazione per via interpretativa o convenzionale del tipo di quelle richiamate, ma necessitano di una specifica e stabile disciplina formale.

Si tratta di un’esigenza del resto avvertita anche dagli estensori della proposta di legge recante “disposizioni in materia di attività normativa” (testo unificato delle proposte di legge C.1665, C.4868, C.5151, C.6019), ove, all’art. 9, c. 7, si prevede che “prima della

trasmissione alle Camere degli schemi dei decreti legislativi debbono essere acquisiti i pareri eventualmente previsti dalla legge e deve essere intervenuta la deliberazione formale del Consiglio dei Ministri” (non si allude invece alle eventuali intese) e, al c. 9, si stabilisce che “i decreti legislativi, definitivamente deliberati dopo l’acquisizione del parere parlamentare o, comunque, dopo la scadenza del termine per l’espressione del parere, possono contenere, rispetto agli schemi presentati alle Camere, soltanto eventuali innovazioni conseguenti alle indicazioni fornite nei pareri delle Commissioni parlamentari competenti”.

Ma v’è da chiedersi, alla luce dell’esame condotto dei tratti caratterizzanti la prassi in atto, se anche la fonte primaria sia idonea a regolare compiutamente il tipo di procedimento che ormai durevolmente si continua a “sperimentare”. L’intervento combinato della fonte legislativa e di quella regolamentare sono certamente in grado di stabilizzare e razionalizzare la prassi esaminata, ma appaiono strumenti inadeguati a consentirne un ulteriore solido sviluppo. A questo scopo pochi dubbi possono nutrirsi circa l’esigenza di un ricorso alla fonte costituzionale. Se il ricorso alla delega legislativa e la procedimentalizzazione nei modi richiamati del suo esercizio debbono ritenersi un dato non transeunte, ma viceversa l’espressione di un’esigenza concreta di efficienza e funzionalità decisionale nella produzione normativa di maggior impegno ordinamentale e strutturale, e se dunque va scomparendo quel carattere di eccezionalità che la tradizione giuscostituzionalistica ha da sempre conferito al ricorso all’istituto della delega (come sta a dimostrare la stessa consistenza delle materie oggetto delle c.d. maxi-deleghe) è evidente l’esigenza di superare l’angusta configurazione normativa del fenomeno entro le strette e vetuste maglie dell’articolo 76 della carta costituzionale. Ciò che occorre è una riconfigurazione cui ancorare pienamente un canale di produzione normativa di primaria importanza per tutte le aree di maggior impegno innovativo con cui si cimenta il legislatore e che fino ad ora sembra aver dato notevoli prove di capacità decisionale e di *policy making* in quella che è la forma di governo effettivamente vigente in

Italia nel presente periodo storico. Un risultato ottenuto con regole, prassi e convenzioni procedurali che operano un recupero del ruolo normativo del Parlamento nell'esercizio *in itinere* della delega secondo forme variabili (si è parlato di controllo/indirizzo o di vera e propria codesione), ove finiscono per saldarsi la fase della formulazione del parere con quella di approvazione della legge di delegazione. Ed è un simile risultato che di un'eventuale riformulazione costituzionale dovrebbe appunto rappresentare il presupposto.

Tab.1

Esito delle modifiche proposte nei pareri della Commissione bicamerale

DECRETO LEGISLATIVO	Modifiche proposte dalla Commissione	Accolte	Percentuale di indirizzi accolti sul totale delle modifiche proposte	Non accolte	Modifiche autonome del Governo
422/97 Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale	Tecniche: 17	7	17.5%	10	0
	Politiche: 23	8	20%	15	
	Totale: 40	15	37.5%	25	
32/98 Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti	Tecniche: 9	8	40%	1	1
	Politiche: 11	7	35%	4	
	Totale: 20	15	75%	5	
80/98 Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa	Tecniche: 32	20	29.8%	12	6
	Politiche: 35	27	40.2%	8	
	Totale: 67	47	70.1%	20	
123/98 Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese	Tecniche: 4	4	23.5%	0	0
	Politiche: 13	11	64.7%	2	
	Totale: 17	15	88.2%	2	
134/98 Trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate	Tecniche: 4	4	66.6%	0	3
	Politiche: 2	2	33.3%	0	
	Totale: 6	6	100%	0	
204/98 Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica	Tecniche: 11	8	25.8%	3	4
	Politiche: 20	15	48.3%	5	
	Totale: 31	23	74.1%	8	
283/98 Istituzione dell'Ente Tabacchi Italiani	Tecniche: 8	3	17.6%	5	0
	Politiche: 9	4	23.5%	5	
	Totale: 17	7	41.1%	10	
1/99 Riordino degli enti e delle società di promozione e istituzione della società "Sviluppo Italia"	Tecniche: 11	11	64.7%	0	0
	Politiche: 6	4	23.5%	2	
	Totale: 17	15	88.2%	2	
19/99 Riordino del Consiglio Nazionale delle Ricerche	Tecniche: 10	6	16.6%	4	11
	Politiche: 26	17	47.2%	9	
	Totale: 36	23	63.8%	13	
165/99 Suppressione dell'AIMA e istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA)	Tecniche: 10	9	50%	1	1
	Politiche: 8	4	22.2%	4	
	Totale: 18	13	72.2%	5	
242/99 Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)	Tecniche: 10	7	28%	3	1
	Politiche: 15	14	56%	1	
	Totale: 25	21	84%	4	
285/99 Riordino del Centro di formazione studi Formez	Tecniche: 3	2	33.3%	1	4
	Politiche: 3	3	50%	0	
	Totale: 6	5	83.3%	1	

[segue tab. 1] DECRETO LEGISLATIVO	Modifiche proposte dalla Commissione	Accolte	Percentuale di indirizzi accolti sul totale delle modifiche proposte	Non accolte	Modifiche autonome del Governo
287/99 Riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche	Tecniche: 5	5	50%	0	0
	Politiche: 3	3	50%	0	
	Totale: 8	8	100%	0	
300/99 Riforma dell'organizzazione del governo	Tecniche: 46	22	28.5%	24	0
	Politiche: 31	11	14.2%	20	
	Totale: 77	33	42.8%	44	
303/99 Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri	Tecniche: 12	7	35%	5	0
	Politiche: 8	4	20%	4	
	Totale: 20	11	55%	9	
419/99 Riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali	Tecniche: 8	7	30.4%	1	2 NB:sono già comprese tra le modifiche accolte
	Politiche: 15	13	56.5%	2	
	Totale: 23	20	86.9%	3	
3/2000 Disposizioni correttive ed integrative del decreto lgs. 9 gennaio 1999, n° 1, concernente la società "Sviluppo Italia"	Tecniche: 4	3	33.3%	1	3
	Politiche: 5	3	33.3%	2	
	Totale: 9	6	66.6%	3	
396/97 Modificazioni al decreto lgs. 3 febbraio 1993 n° 29 in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego	Tecniche: 19	10	33.3%	9	0
	Politiche: 11	10	33.3%	1	
	Totale: 30	20	66.6%	10	
426/97 Trasformazione dell'ente pubblico "Centro sperimentale di cinematografia" nella fondazione "Scuola nazionale di cinema"	Tecniche: 6	4	44.4%	2	0
	Politiche: 3	1	11.1%	2	
	Totale: 9	5	55.5%	4	
469/97 Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro	Tecniche: 10	8	57.1%	2	1
	Politiche: 4	3	21.4%	1	
	Totale: 14	11	78.5%	3	
3/98 Riordino degli organi collegiali operanti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento dello Spettacolo	Tecniche: 0	0	0	0	2
	Politiche: 12	7	58.3%	5	
	Totale: 12	7	58.3%	5	
19/98 Trasformazione dell'ente pubblico "La Biennale di Venezia" in persona giuridica privata denominata "Società di cultura La Biennale di Venezia"	Tecniche: 0	0	0	0	7
	Politiche: 2	2	100%	0	
	Totale: 2	2	100%	0	
20/98 Trasformazione in fondazione dell'ente pubblico "Istituto nazionale per il dramma antico"	Tecniche: 0	0	0	0	0
	Politiche: 4	4	100%	0	
	Totale: 4	4	100%	0	

[segue tab. 1] DECRETO LEGISLATIVO	Modifiche proposte dalla Commissione	Accolte	Percentuale di indirizzi accolti sul totale delle modifiche proposte	Non accolte	Modifiche autonome del Governo
112/98 titolo II Conferimento di funzioni e compiti dello Stato alle regioni e agli enti locali – sviluppo economico e attività produttive	Tecniche: 15	2	10%	13	5
	Politiche: 5	2	10%	3	
	Totale: 20	4	20%	16	
112/98 titolo III Conferimento di funzioni e compiti dello Stato alle regioni e agli enti locali	Tecniche: 14	4	16.6%	10	4
	Politiche: 10	6	25%	4	
	Totale: 24	10	41.6%	14	
112/98 titolo V Conferimento di funzioni e compiti dello Stato alle regioni e agli enti locali – Polizia amministrativa regionale e locale e regime autorizzatorio	Tecniche: 10	5	16.6%	5	7
	Politiche: 20	10	33.3%	10	
	Totale: 30	15	50%	15	
115/98 Completamento del riordino dell'Agencia per i servizi sanitari regionali	Tecniche: 11	1	3.8%	10	8
	Politiche: 15	3	11.5%	12	
	Totale: 26	4	15.3%	22	
143/98 Disposizioni in materia di commercio con l'estero	Tecniche: 6	5	50%	1	0
	Politiche: 4	3	30%	1	
	Totale: 10	8	80%	2	
361/98 Istituzione del servizio consultivo e ispettivo tributario	Tecniche: 3	2	40%	1	0
	Politiche: 2	0	0	2	
	Totale: 5	2	40%	3	
373/98 Razionalizzazione delle norme concernenti l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo	Tecniche: 11	8	72.7%	3	2
	Politiche: 0	0	0	0	
	Totale: 11	8	72.7%	3	
492/98 Disposizioni correttive e integrative ai decreti legislativi 18 novembre 1997, n.426 (Scuola nazionale di cinema); 8 gennaio 1998, n.3 (Dipartimento Spettacolo); 29 gennaio 1998, n.19 (Biennale di Venezia) e n.20 (INDA); 23 aprile 1998, n.134 (Enti lirici)	Tecniche: 2	2	40%	0	0
	Politiche: 3	1	20%	2	
	Totale: 5	3	60%	2	
27/99 Riordino dell'Agencia Spaziale Italiana	Tecniche: 0	0	0	0	11
	Politiche: 15	10	66.6%	5	
	Totale: 15	10	66.6%	5	
36/99 Riordino dell'ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente - ENEA	Tecniche: 7	7	43.7%	0	0
	Politiche: 9	6	37.5%	3	
	Totale: 16	13	81.2%	3	
116/99 Riordino dell'Istituto Poligrafico	Tecniche: 7	5	38.4%	2	4
	Politiche: 6	3	23%	3	

e Zecca dello Stato ai fini della sua trasformazione in società per azioni	Totale: 13	8	61.5%	5	
[segue tab. 1] DECRETO LEGISLATIVO	Modifiche proposte dalla Commissione	Accolte	Percentuale di indirizzi accolti sul totale delle modifiche proposte	Non accolte	Modifiche autonome del Governo
141/99 Trasformazione dell'ente autonomo acquedotto pugliese in società per azioni	Tecniche: 4 Politiche: 5 Totale: 9	0 3 3	0 33.3% 33.3%	4 2 6	4
170/99 Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.143 in materia di commercio con l'estero	Tecniche: 3 Politiche: 3 Totale: 6	2 1 3	33.3% 16.6% 49.9%	1 2 3	0
258/99 Riordino del Centro Europeo dell'educazione, della Biblioteca di documentazione pedagogica e trasformazione in Fondazione del museo nazionale della scienza e della tecnica "Leonardo da Vinci"	Tecniche: 8 Politiche: 0 Totale: 8	7 0 7	87.5% 0 87.5%	1 0 1	0
273/99 Trasformazione in fondazione dell'ente autonomo "La Triennale di Milano"	Tecniche: 3 Politiche: 8 Totale: 11	2 8 10	18.1% 72.7% 90.8%	1 0 1	0
296/99 Istituzione dell'Istituto nazionale di astrofisica - INAF	Tecniche: 0 Politiche: 19 Totale: 19	0 14 14	0 73.6% 73.6%	0 5 5	6
284/99 Riordino della Cassa Depositi e Prestiti	Tecniche: 5 Politiche: 0 Totale: 5	4 0 4	80% 0 80%	1 0 1	3
286/99	Tecniche: 12 Politiche: 3 Totale: 15	8 2 10	53.3% 13.3% 66.6%	4 1 5	1
304/99 Trasformazione dell'ente autonomo Esposizione Universale di Roma in società per azioni	Tecniche: 3 Politiche: 4 Totale: 7	0 2 2	0 28.5% 28.5%	3 2 5	0
381/99 Istituzione dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia	Tecniche: 20 Politiche: 21 Totale: 41	12 17 29	29.2% 41.4% 70.6%	8 4 12	0
442/99 Trasformazione dell'ente autonomo "Mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo" in società per azioni	Tecniche: 1 Politiche: 5 Totale: 6	1 2 3	16.6% 33.3% 50%	0 3 3	12
449/99 Riordino dell'Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (UNIRE)	Tecniche: 21 Politiche: 11 Totale: 32	17 6 23	53.1% 18.7% 71.8%	4 5 9	4
454/99 Riorganizzazione del settore della ricerca in agricoltura	Tecniche: 2 Politiche: 8 Totale: 10	1 8 9	10% 80% 90%	1 0 1	0
461/99	Tecniche: 0	0	0	0	

Individuazione della rete autostradale e stradale nazionale	Politiche: 1	1	100%	0	0
	Totale: 1	1	100%	0	
540/99 Riordino delle stazioni sperimentali per l'industria	Tecniche: 3	3	37.5%	0	1
	Politiche: 5	4	50%	1	
	Totale: 8	7	87.5%	1	

Tab. 2

*Esito complessivo delle modifiche proposte nei pareri
della Commissione bicamerale*

Totale modifiche proposte dalla Commissione	Totale modifiche accolte	Percentuale totale di indirizzi accolti sul totale delle modifiche proposte	Totale modifiche non accolte	Totale delle modifiche autonome del Governo
861 di cui:	542 di cui:	67.8% di cui:	319 di cui:	118
Tecniche: 410	Tecniche: 253	Tecniche: 30,7%	Tecniche: 157	
Politiche: 451	Politiche: 289	Politiche: 37%	Politiche: 162	