

## Tendenze recenti nella formazione delle leggi: nota introduttiva (1992-1995)

di Alessandro Palanza e Francesco Posteraro

SOMMARIO: 1. Contenuto del dossier. – 2. I dati fondamentali. – 3. L'esplosione dei decreti-legge. – 3.1. La dinamica del fenomeno. – 3.2. I rapporti fra Parlamento e Governo nel procedimento di conversione dei decreti. – 3.3. Le gravi conseguenze della decretazione incontrollata. – 3.4. Le prospettive di razionalizzazione. – 4. La tendenza verso flussi legislativi unificati da grandi finalità di indirizzo politico. – 5. Un caso speciale: le riforme istituzionali ed elettorali.

### 1. *Contenuto del dossier*

Il dossier del Servizio commissioni della Camera prende in esame l'attività legislativa dell'ultimo triennio e si articola in cinque distinte note, quattro delle quali concernenti i temi sui quali si è concentrata la produzione legislativa di maggior rilievo (riforme istituzionali ed elettorali; riforme della pubblica amministrazione; legislazione di bilancio; privatizzazioni) e una quinta riguardante la decretazione d'urgenza, che rappresenta ormai la quasi totalità della restante legislazione

La ripartizione dei temi propone già una visione d'insieme basata sulla contrapposizione nel triennio tra alcuni flussi legislativi unificati da grandi finalità di indirizzo politico e la restante più frastagliata legislazione

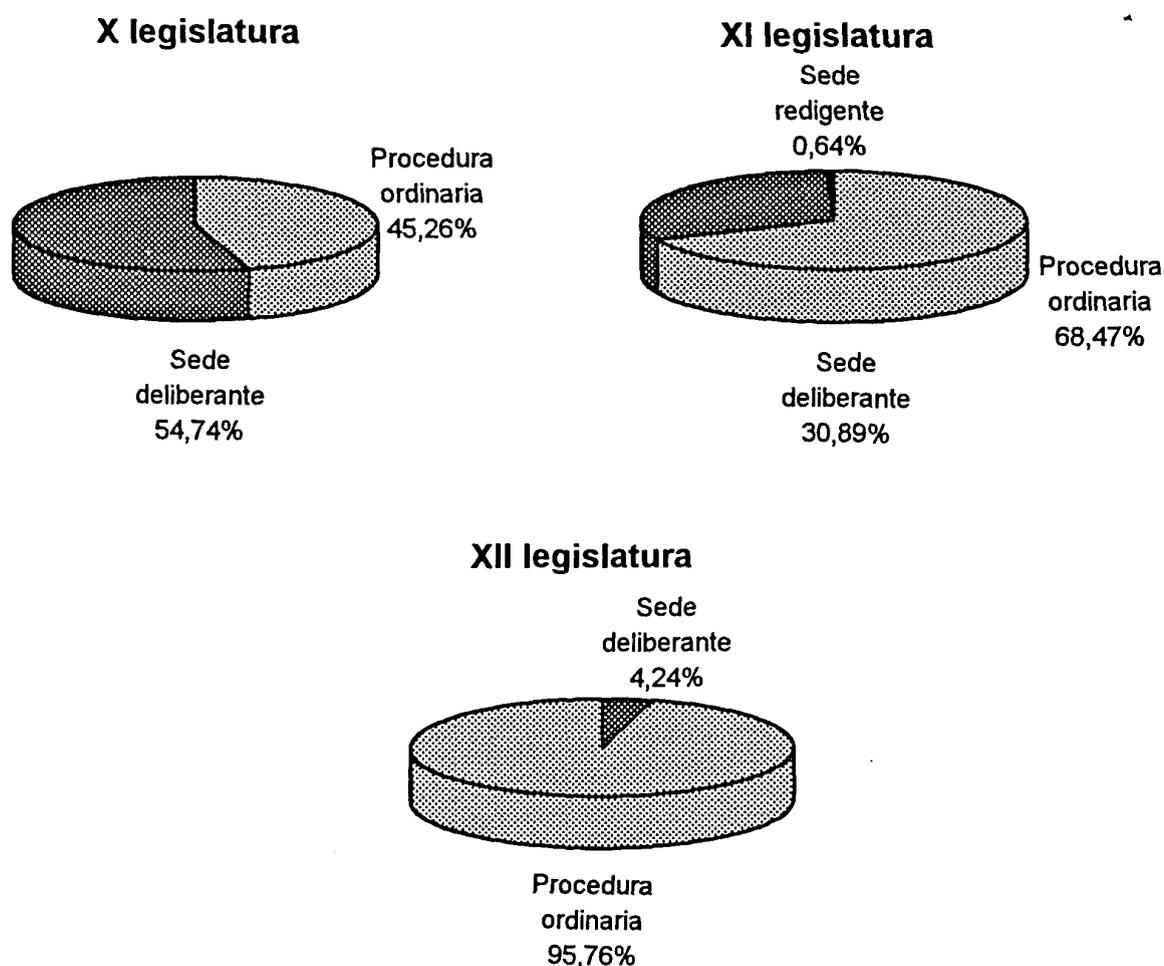
Tutte le note tendono a considerare la produzione legislativa come un flusso costituito dall'intreccio di fonti e procedure diverse ed a verificare quindi come questo intreccio si sia concretamente organizzato intorno alle tematiche prese in esame. Ciò posto, la presente nota introduttiva si propone a sua volta di ricomporre le linee di tendenza che emergono dalle analisi svolte nelle singole trattazioni. Come si avrà modo di spiegare, gli esiti di questa ricerca mostrano che lo scenario della produzione legislativa in Italia si è significativamente modificato negli ultimi tre anni.

## 2. I dati fondamentali

L'evidenza dei dati statistici sottolinea il progressivo, quasi totale abbandono della procedura di approvazione delle leggi da parte delle commissioni in sede deliberante ossia della procedura legislativa largamente prevalente per decenni, che ha rappresentato la caratteristica peculiare del sistema italiano nel quadro europeo. La legislazione direttamente approvata dalle commissioni permanenti si è difatti drasticamente ridotta nella XI legislatura, fino praticamente ad azzerarsi in quella in corso, come è illustrato dalla tabella riportata di seguito.

Correlativamente al tramonto della sede deliberante risulta per converso incrementata in maniera vertiginosa l'incidenza dei decreti-legge sul totale della produzione legislativa (come è evidenziato dalla tabella) la percentuale delle leggi di conversione sul numero complessivo delle leggi

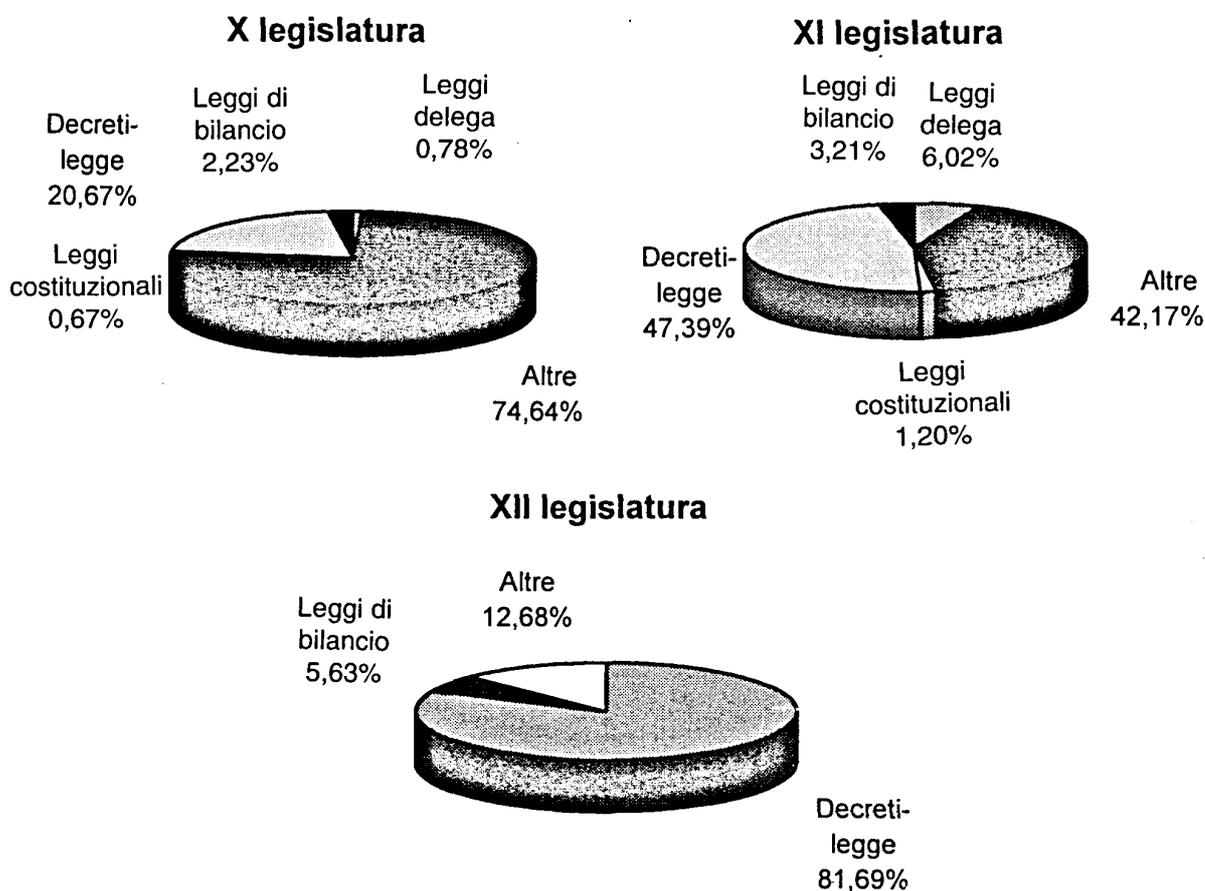
### Leggi suddivise secondo le procedura di approvazione



approvate, escluse le ratifiche, è salita dal 20,67% nella X legislatura al 47,39% nella XI e addirittura all'81,69% nella XII, dato che tuttavia è influenzato dal notevole numero di decreti ereditati dalla XI legislatura.

Nel contempo e altresì emersa – relativamente a temi di particolare rilievo quali il bilancio, le riforme amministrative ed il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche – una tendenza a dar vita a flussi legislativi caratterizzati da un sufficiente grado di omogeneità ed alimentati da un coerente disegno politico.

**Leggi per tipologia**  
(con esclusione delle ratifiche)



Vi è dunque, in significativa contrapposizione con l'aggravamento della dispersione normativa determinata dall'aumento dei decreti-legge, una tendenza al ricompattamento della legislazione intorno ad alcune grandi finalità di politica generale, trasversali ed unificanti rispetto ai singoli settori. Tendenza che rappresenta un indubbio elemento di novità nei confronti del

periodo precedente, nel quale prevaleva anche nelle leggi più organiche una impostazione di tipo prevalentemente settoriale.

Questi fenomeni - l'esplosione dei decreti, da un lato, e la formazione di flussi abbastanza omogenei di legislazione, dall'altro - risultano entrambi connotati dalla affermazione dell'iniziativa legislativa del Governo, rafforzata sovente dall'uso di strumenti ad essa riservati in via esclusiva. Per questo motivo, le due tendenze considerate - ferma restando, ovviamente, ogni altra differenza - rappresentano comunque un superamento della esperienza del passato per quanto attiene alla procedura di formazione delle leggi in Parlamento, e particolarmente nelle commissioni permanenti.

Da questo punto di vista, contano non tanto le cause della progressiva atrofia della procedura della sede deliberante, quanto la fine dei metodi di lavoro che la hanno concretamente caratterizzata, soprattutto per quanto attiene alle modalità di formazione dei testi, con tutto ciò che ne consegue anche in ordine agli stessi contenuti della legislazione. Occorre ricordare, in proposito, che nella procedura della commissione in sede deliberante il concorso dei progetti di legge di diversa provenienza avviene su basi assolutamente paritarie, senza che l'iniziativa del Governo assuma, neppure di fatto, alcuna priorità. Di fronte ad una pluralità di iniziative, del Governo e parlamentari, si procede infatti nella maggior parte dei casi alla redazione di testi unificati in comitati ristretti, anche sulla base di audizioni e contatti informali con i rappresentanti degli interessi e con la pubblica amministrazione. In ogni caso, quale che sia l'atto di iniziativa da cui trae origine il procedimento, ha luogo comunque una completa rielaborazione del testo, fino a realizzare le condizioni di larghissimo consenso necessarie per l'adozione della procedura decentrata a norma della Costituzione e dei regolamenti delle Camere. La rielaborazione parlamentare dei testi determina quindi anche le caratteristiche di contenuto di una legislazione tendenzialmente quasi unanimistica, che è necessariamente orientata dal gioco convergente degli interessi interni al settore, coincidente con la competenza di ciascuna commissione, ed è principalmente rivolta alla distribuzione di benefici in quell'ambito.

Con la ormai quasi totale scomparsa dell'attività svolta dalle commissioni in sede deliberante, si chiude quindi uno scenario legislativo che - come si è detto - ha caratterizzato il nostro paese per decenni e se ne apre corrispondentemente un altro dai lineamenti sicuramente molto diversi e, finora, anche molto contraddittori.

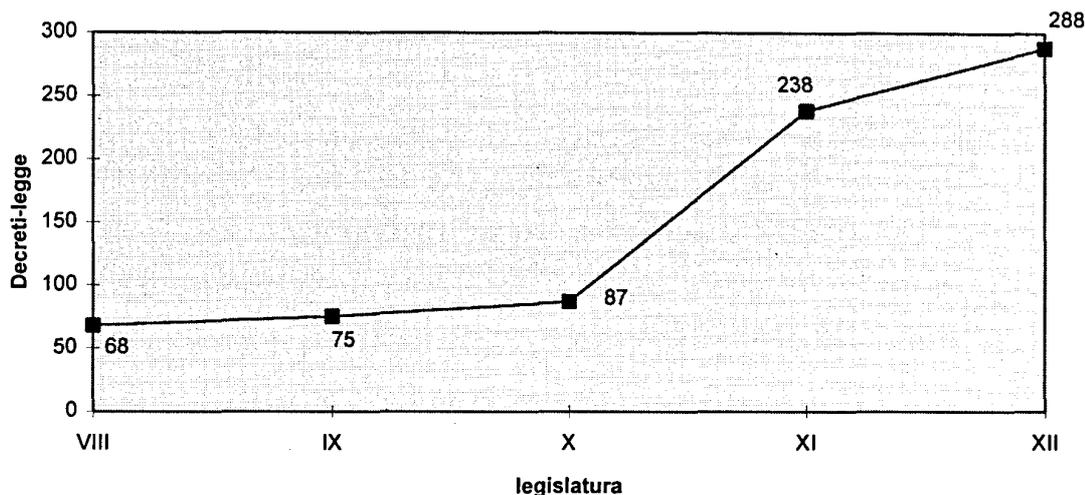
### 3. L'esplosione dei decreti-legge

#### 3.1. La dinamica del fenomeno

L'aumento dei decreti-legge è stato pressoché costante in tutte le legislature. In corrispondenza con il progressivo abbandono della sede deliberante, si è però prodotta una accelerazione vertiginosa (illustrata con chiarezza nella tabella riportata di seguito), sopperendosi al quasi cessato impiego di uno strumento legislativo con la intensificazione del ricorso ad un altro.

Le dimensioni del fenomeno sono state certo amplificate dal prodursi di effetti a spirale, conseguenti al condensarsi sui decreti di tutte le aspettative di produzione legislativa (anche a questo proposito le cifre risultano particolarmente eloquenti: nella XI legislatura la percentuale di approvazione dei disegni di legge di conversione è stata quasi 14 volte superiore a quella degli altri atti di iniziativa; e c'è da presumere che tale rapporto tenderà a diventare anco-

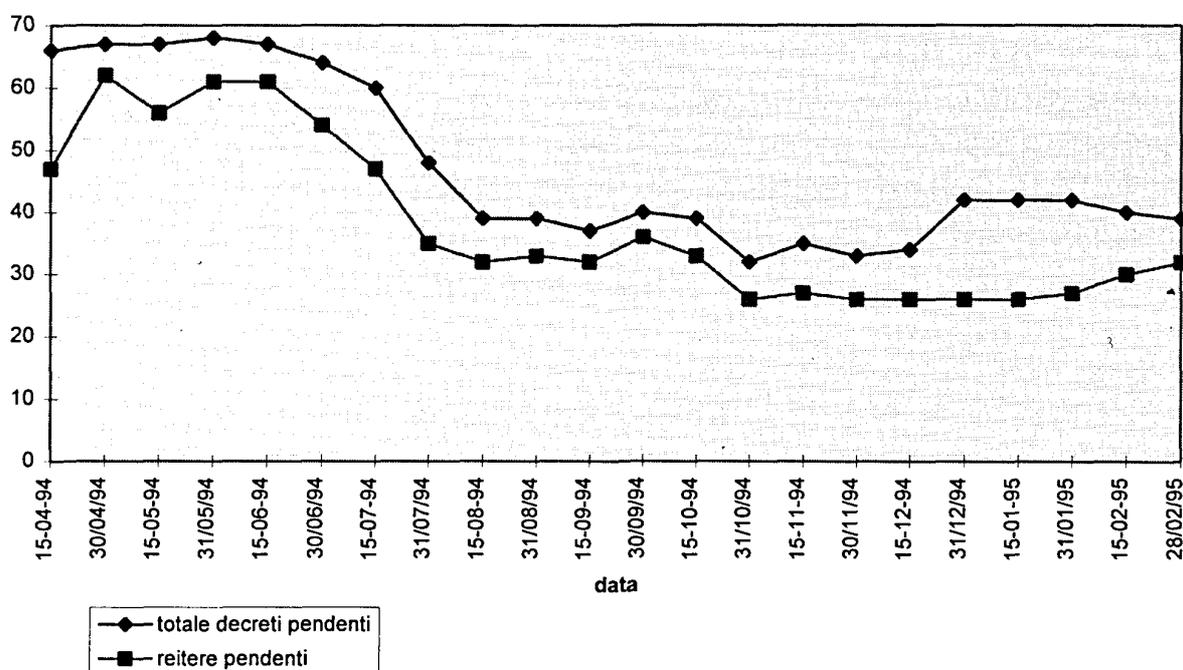
**Media annuale dei decreti-legge emanati**



ra più squilibrato, una volta entrato in crisi il circuito della sede deliberante). Una pendenza media di una quarantina di decreti – quale è quella che si registra in questa legislatura dopo lo smaltimento di parte delle eredità della legislatura precedente (si veda al riguardo l'apposita tabella) – rappresenta in effetti una massa critica che ingolfa ed assorbe l'attività delle assemblee mettendo in moto un circolo vizioso che toglie spazi alle altre iniziative e determina il tracollo di ogni tentativo di razionale programmazione dei lavori parlamentari.

Tutto ciò ha ovviamente causato un forte incremento della pratica, già invalsa in precedenza, della reiterazione dei decreti nel caso di loro mancata conversione nel termine costituzionale. Le reiterazioni, in particolare, hanno raggiunto punte impressionanti per uno stock notevole di decreti, rinnovati per un numero indefinito di volte (si veda al riguardo l'apposita nota sulle decretazioni d'urgenza); ed hanno finito comunque per rappresentare, anche al di là delle più allarmanti patologie, un dato strutturale del sistema, in quan-

**Decreti-legge pendenti presso le Camere nella XII legislatura**  
(Totale decreti e reiterazioni)



to riguardano la grande maggioranza dei decreti-legge. Da ciò discendono importanti conseguenze, che si esamineranno meglio in prosieguo e che possono riassumersi, da un lato, nella sostanziale vanificazione del termine costituzionale e nello stato precario di una quota sempre più ampia della legislazione vigente; e, dall'altro, nelle stesse peculiari caratteristiche che tende ad assumere il procedimento di conversione.

### *3.2. I rapporti tra Parlamento e Governo nel procedimento di conversione dei decreti*

Si è accennato in precedenza che l'esplosione dei decreti-legge ha rappresentato il principale fattore in virtù del quale si è verificato il passaggio da una

legislazione di elaborazione prevalentemente parlamentare ad una legislazione caratterizzata dalla progressiva affermazione dell'iniziativa del Governo.

Le differenze procedurali tra i due modelli sono assai rilevanti. Diversamente dagli ordinari disegni di legge governativi, che concorrono paritariamente con gli altri atti di iniziativa, il disegno di legge di conversione impone infatti il decreto-legge come testo base nell'esame parlamentare. Ciò vale a dire che le modifiche, anche in commissione, debbono essere adottate attraverso l'approvazione di specifici emendamenti (non è quindi possibile la elaborazione integrale di un nuovo testo ovvero, nel caso di più progetti di legge abbinati, di un testo unificato). Viene meno, dunque, il principio di parità formale delle iniziative legislative concorrenti ed il testo del Governo assume garantita priorità quanto ai tempi e alle modalità di esame.

Ma al di là di questi aspetti procedurali, sono in effetti le caratteristiche fondamentali dei decreti che ne spiegano l'espansione continua ed incontrollata.

Si fa riferimento, in particolare, alla facilità ed immediatezza di adozione dello strumento, che richiede una semplice deliberazione del Consiglio dei ministri; alla sua grandissima potenza ed incisività, trattandosi di un'iniziativa rafforzata dalla immediata entrata in vigore delle sue disposizioni, ed infine alla sua flessibilità, che consente al Governo di far fronte ad esigenze di diverso tipo:

- questioni che richiedono interventi immediati;
- difficoltà di funzionamento e problemi di “manutenzione” di un sistema legislativo esteso e dettagliato come il nostro;
- conseguimento rapido di obiettivi di indirizzo politico.

Queste caratteristiche risultano ovviamente potenziate dalla pratica della reiterazione attraverso la quale il Governo supera nei fatti il principale limite posto dalla Costituzione al suo potere di legiferare, ossia il termine di decadenza dei decreti. Ma, paradossalmente – ed è questo un aspetto forse non ancora sufficientemente indagato del fenomeno – la stessa pratica della reiterazione, lungi dal configurarsi in concreto come uno strumento di menomazione delle prerogative del Parlamento, finisce per altro verso per concorrere al determinarsi di un equilibrio di poteri tra le Camere ed il Governo, nel quale la prevalenza dell'iniziativa legislativa di quest'ultimo si presenta associata a significativi contrappesi. Tra questi contrappesi può essere annoverata anche la verifica di costituzionalità cui i decreti-leggi sono sottoposti a norma dei regolamenti delle Camere. Verifica che importa la possibilità di un

veto assembleare sul provvedimento nel suo complesso entro pochi giorni dalla sua entrata in vigore e che pertanto fa sì che il Governo non possa emanare o reiterare un decreto contro la volontà di una maggioranza parlamentare. Ma ciò che soprattutto vale a controbilanciare la prevalenza dell'iniziativa del Governo è l'emendabilità del decreto. Gli emendamenti parlamentari, in molti casi, non sono vanificati dalla mancata conversione, al contrario, si avvantaggiano dell'uso ormai invalso di recepire in sede di reiterazione le modifiche apportate nel corso dell'esame dalle Camere o anche da una sola di esse e perfino da una commissione, quando la discussione non approdi alla fase assembleare. Attraverso la reiterazione, dunque, le Camere riescono indirettamente ad avvalersi anch'esse delle peculiari caratteristiche dello strumento, descritte poc'anzi, e segnatamente della immediata entrata in vigore delle disposizioni recate dal decreto, in pratica è quasi come se al Parlamento, o meglio a quella parte di esso che ha esaminato, il decreto fosse in via di fatto riconosciuta, in ordine ai decreti reiterati, una sorta di contitolarità dell'iniziativa.

L'equilibrio che così si realizza intorno alla decretazione d'urgenza si è rivelato capace di adattarsi ad assetti diversi e di funzionare quale che sia lo stato dei rapporti politici (e, dunque, anche in assenza di maggioranze stabili e certe). Soprattutto nella legislazione settoriale di minor rilievo politico, la sopravvivenza del decreto-legge richiede infatti solo un consenso minimo del Parlamento, che si sostanzia nel mancato esercizio del potere di veto, mentre l'introduzione di emendamenti nelle successive reiterazioni del provvedimento vale a garantire la progressiva crescita di tale consenso, alla condizione paradossale che il provvedimento stesso non sia né convertito né bocciato. Il ricorso al decreto-legge, anche nelle condizioni meno ortodosse dal punto di vista costituzionale, finisce così per non avere quasi controinteressati, mentre avviene per converso che questi vi siano proprio quando la motivazione politica e costituzionale del decreto è massima.

Se a queste motivazioni si aggiungono la necessità di intervenire di continuo con lo strumento legislativo per adeguare ed aggiornare l'estesissima legislazione esistente in Italia e la tendenza della pubblica amministrazione a voler agire sempre sotto la copertura di una norma di legge, piuttosto che in via discrezionale, è facile comprendere quanto siano ampie e radicate le cause che sono alla base della inarrestabile espansione dei decreti e quanto sia conseguentemente poco realistica ogni ipotesi di rapido ridimensionamento del fenomeno.

### 3.3. *Le gravi conseguenze della decretazione incontrollata*

I costi che derivano dall'uso incontrollato della decretazione d'urgenza necessariamente seguito dalla sistematica reiterazione dei decreti sono altissimi e qui ci si deve limitare ad una loro sommaria e schematica esposizione.

Viene in primo luogo la già accennata vanificazione sostanziale del termine costituzionale, in virtù della quale si determina una definitiva alterazione del sistema delle fonti.

La anomala compartecipazione parlamentare all'iniziativa, che si realizza sovente – come si è detto – in sede di reiterazione dei decreti, determina a sua volta il sostanziale annullamento della responsabilità del Governo e, sotto altro profilo, fa venire meno ogni incentivo per le Camere a convertire il decreto. Assai spesso, infatti, l'entrata in vigore delle modifiche che si intendono apportare al decreto può essere più facilmente ottenuta mediante l'introduzione di tali modifiche nel decreto reiterato evitando il più complesso espletamento dell'intero procedimento di conversione. Questo meccanismo si traduce altresì in una tendenza alla continua espansione della materia del decreto da una reiterazione all'altra; espansione che a sua volta complica – come è ovvio – le prospettive di conversione, mettendo così in moto un perverso processo a spirale.

L'indefinito permanere in vigore di una vasta mole di legislazione precaria, quale è quella in attesa di conversione, comporta inoltre una lesione dello stesso principio della certezza del diritto. Variamente rimaneggiato ad ogni reiterazione, il decreto tende infatti a diventare una sorta di contenitore normativo in perpetuo divenire.

Il fatto che la vicenda parlamentare dei decreti, nelle loro successive reiterazioni, si dipana spesso quasi esclusivamente in commissione – e con l'intervento dei soli rappresentanti del ministero interessato – provoca inoltre un rinvigorimento dei rischi di settorialismo corporativo che si imputano alla sede deliberante. La presa degli interessi settoriali è infatti assai forte, in queste condizioni, sia sul fronte parlamentare che su quello governativo, considerati, da un lato, lo scarso funzionamento della collegialità dell'Esecutivo nelle questioni minori e dall'altro, il fatto che in sede referente non hanno valore vincolante i pareri delle commissioni c.d. "filtro" posti a tutela della coerenza ordinamentale e finanziaria.

Tutti questi fattori contribuiscono poi a determinare il carattere frammentario ed eterogeneo ed in definitiva la bassa qualità della normativa recata dai decreti, che dà luogo ad emendamenti parlamentari della stessa natura e a continue integrazioni in sede di reiterazione. I problemi conseguenti alla

vicenda di ciascun decreto si cumulano inoltre con quelli connessi al frequente moltiplicarsi di provvedimenti che vertono su oggetti connessi, contigui o che intervengono sulla stessa materia per introdurre continui adattamenti e progressive correzioni.

A ciò devono infine aggiungersi gli effetti negativi che si riscontrano in ordine al funzionamento delle Camere, a causa della ricordata impossibilità di razionale programmazione dell'attività parlamentare e soprattutto della enorme diseconomia cui danno luogo le reiterazioni, che determinano ogni volta, sotto il profilo procedurale, l'azzeramento del lavoro già svolto.

### *3.4. Le prospettive di razionalizzazione*

Per bonificare un contesto così deteriorato, venendo a capo di problemi che sono legati al complessivo funzionamento del sistema politico-istituzionale, occorrerebbe ovviamente incidere in maniera decisa sulle cause da cui i suddetti problemi traggono origine. Sarebbe quindi necessario, innanzitutto, un ridimensionamento quanto mai consistente dell'area occupata dalla fonte normativa primaria. Fino a quando l'enorme mole della normazione di dettaglio dovrà essere prevalentemente adottata mediante atti di rango legislativo, non sembra in effetti realistico pensare di poter porre termine all'uso intenso della decretazione d'urgenza.

In ogni caso, è necessario porre mano nell'immediato ad interventi intesi a razionalizzare per quanto possibile il fenomeno, cercando soprattutto di assestare la tendenza all'indefinita espansione del contenuto dei decreti. A tal fine, la Presidenza della Camera ha scelto, nelle ultime due legislature, la strada della valorizzazione del principio che può definirsi del "contenuto proprio", già adottato anche nell'esame dei documenti di bilancio ed in quello della legge comunitaria, derivante da una valutazione di compatibilità del contenuto con la natura e la finalità di ciascun atto legislativo. Per quanto concerne specificamente i decreti, ciò si traduce nell'applicazione più rigorosa della norma del Regolamento che sancisce l'inammissibilità degli emendamenti "non strettamente attinenti" alla materia del decreto. Si tratta – come è palese – di un precetto che è direttamente attuativo della norma costituzionale, in quanto si fonda sul presupposto che spetta unicamente al Governo determinare l'ambito della materia per la quale è emersa la necessità e l'urgenza di provvedere con decreto; e che la Presidenza della Camera interpreta coerentemente nel senso di ritenere inammissibili non solo gli emendamenti intesi ad aggiungere ulteriori argomenti al decreto-legge, ma anche quelli volti a perseguire nuove finalità nell'ambito di materie già ricomprese

nel provvedimento governativo. Questa linea tende ad affermare una regola più generale di omogeneità e di coerenza del decreto intorno alle finalità che ne costituiscono la motivazione essenziale. L'adozione di questa regola in sede di emanazione e di reiterazione dei decreti può determinare un immediato e concreto miglioramento nella qualità della normativa recata dai decreti e può sensibilmente frenare la pratica delle reiterazioni.

Per rimuovere invece le cause dell'uso ordinario e prevalente della decretazione d'urgenza, occorre l'avvio di un'opera di riordino di ampio respiro del sistema normativo e comunque un uso qualificato dello strumento legislativo. Ciò presuppone, come si vedrà nel paragrafo che segue, un esercizio vigoroso della funzione di indirizzo politico da parte del Governo, in grado di ricomporre le istanze settoriali all'interno di grandi finalità unitarie. Lo stesso decreto-legge, quando viene utilizzato nell'ambito di un coerente disegno politico, non presenta le caratteristiche negative appena descritte e, sintomaticamente, viene assai più facilmente convertito.

#### *4. La tendenza verso flussi legislativi unificati da grandi finalità di indirizzo politico*

Le ultime due legislature sono state caratterizzate anche, come si è accennato, da tendenze opposte a quelle che si manifestano nella dispersione normativa prodotta dalla decretazione d'urgenza. Seppure non compiutamente è infatti emersa una tipologia di legislazione del tutto differente, contraddistinta dal ruolo propulsivo svolto dal Governo, non solo in termini di proposizione degli atti di iniziativa, ma altresì con riguardo alla formulazione di chiari ed univoci indirizzi di politica generale, che fungono da fattori unificanti nei confronti di una serie di provvedimenti. È questo il vero e significativo elemento di novità che può cogliersi nel rapporto con il passato: l'esistenza non già di singole leggi organiche, anche di grande rilievo ed importanza, bensì di veri e propri flussi di legislazione sufficientemente omogenei e coerenti, nei quali una pluralità di fonti normative tende ad essere ordinata intorno ad un'unica finalità politica di carattere generale.

Derivano da ciò importanti conseguenze, sia sul piano degli strumenti normativi impiegati che su quello delle procedure.

Quanto al primo profilo, si riscontra la tendenza verso il modello della legislazione per principi, che – assumendo una posizione gerarchicamente superiore rispetto alla normativa di svolgimento e di dettaglio – costringe que-

st'ultima a mantenere organicità e coerenza. Essa si rivela dunque una procedura particolarmente adatta a sostenere flussi legislativi particolarmente complessi verso grandi finalità omogenee. Più ancora che il ricorso all'uno o all'altro strumento normativo, ciò che soprattutto rileva è però la sistematica utilizzazione di tutti gli strumenti in un quadro strategico fortemente correlato. Come l'esperienza dimostra, in quest'ambito anche il decreto-legge trova condizioni di impiego particolarmente efficaci che ne esaltano l'attitudine al perseguimento rapido ed efficace di obiettivi di indirizzo politico.

Anche le procedure parlamentari tendono a loro volta ad organizzarsi in modo funzionale rispetto a questi obiettivi. Esse mirano infatti non solo a regolare il procedimento, ma altresì a garantire la coerenza complessiva della decisione rispetto alla natura e alla finalità dell'atto, nonché ad assicurare – quando occorra – la necessaria correlazione tra provvedimenti diversi. Sono state poste, a tal fine, regole specifiche ed ulteriori rispetto a quelle ordinarie, le quali tuttavia derivano, per la maggior parte, dallo sviluppo coerente e razionale della strumentazione esistente secondo la logica propria di ciascun procedimento.

Il Parlamento, quindi, non si limita a subire l'iniziativa del Governo, né per altro verso cerca – come accade per la decretazione d'urgenza – strade che portano ad ibride confusioni dei ruoli e delle rispettive responsabilità. L'esercizio incisivo dei propri poteri da parte del Governo non produce, in altri termini, né la compressione né lo snaturamento della funzione parlamentare. Al contrario, attraverso la descritta valorizzazione dell'importanza delle procedure, il Parlamento si è dotato degli strumenti che gli consentono di agire con efficacia sul terreno delle politiche generali nel momento in cui il Governo si rivela capace di adempiere al suo compito di determinare un indirizzo politico unitario e coerente. La qualità dell'iniziativa governativa influisce positivamente sulla qualità del lavoro parlamentare, confermando l'esistenza di uno strano rapporto di dipendenza causale che si è visto operare in direzione opposta a proposito dei decreti-legge.

Questo modello di organizzazione procedurale si è gradualmente formato intorno alla decisione di bilancio, che ne costituisce tutt'ora l'unico esempio compiuto. Vi è, infatti, la previa fissazione – attraverso la votazione di un'apposita risoluzione programmatica – di un quadro di obiettivi vincolanti di carattere generale che condiziona tutte le successive decisioni particolari. Vi è il raccordo tra i diversi provvedimenti che concorrono a formare la complessiva decisione di bilancio, tutti assoggettati al medesimo regime di tempi, contenuti e vincoli. Vi è, infine, il limite di contenuto ancorato alla natura e

alla finalità di ciascun atto, che impedisce alla decisione di frantumarsi e di disperdersi inseguendo scopi particolari non riconducibili al suo significato complessivo.

Non a caso, anche gli altri flussi legislativi nei quali è dato rinvenire connotazioni di organicità e di coerenza si sono per lo più sviluppati, in questi anni, nell'ambito della manovra di bilancio ovvero hanno mutuato dalla sessione di bilancio strumenti e modalità procedurali.

Una parziale trasposizione delle procedure adottate per l'esame dei documenti finanziari caratterizza, in particolare, l'esame della c.d. legge comunitaria, ossia dello strumento predisposto per garantire la periodica ed organica attuazione delle direttive comunitarie nell'ordinamento interno. La legge comunitaria, presentata con cadenza annuale, rappresenta un esempio particolarmente significativo di uso sistematico della legislazione per principi, in quanto dà vita ad un sub-procedimento per ciascuna direttiva da recepire, affidandone di volta in volta l'attuazione alla legislazione delegata, alla fonte regolamentare, al provvedimento amministrativo o alla legge regionale.

Il metodo della legislazione per principi è stato utilizzato in una forma estesa, sistematica e coordinata anche per la riforma della pubblica amministrazione e per il riordino dei grandi settori di spesa pubblica.

Le norme di delega e di delegificazione contenute in leggi collegate alla manovra di bilancio hanno dato corpo ad un'unica strategia volta a perseguire obiettivi di economicità, efficienza e imprenditorialità dell'azione amministrativa. Sul piano delle procedure, ciò si è tradotto in una molteplicità di procedimenti paralleli e coordinati per l'attuazione delle norme di delega o di delegificazione, secondo un piano ordinato di scadenze. Grazie alla struttura fortemente correlata di questi procedimenti, è stato quindi possibile dare vita ad una vastissima mole di produzione normativa, caratterizzata dallo svolgimento coerente di indirizzi generali di riforma.

Le politiche di privatizzazione sono contigue alle riforme amministrative nel più ampio contesto del generale disegno di risanamento dell'economia e della finanza pubblica. Vi sono, tra le une e le altre, anche momenti di contatto in un campo intermedio costituito dalla progressiva trasformazione di enti ed aziende pubbliche in imprese operanti secondo le regole di mercato. Questo fenomeno ha in comune con la privatizzazione delle pubbliche imprese l'indirizzo verso la definitiva delegificazione di alcuni settori, la cui disciplina viene rilasciata ai poteri discrezionali del Governo, alla regolazione di autorità amministrative indipendenti, all'autonomia di impresa e, per taluni aspetti, anche alla contrattazione collettiva.

Quanto alle privatizzazioni vere e proprie, la trasformazione in società per azioni delle banche pubbliche e degli enti di gestione delle partecipazioni statali ha segnato il punto di svolta, da cui si sono dipartite poi le vicende relative a singoli comparti ed aziende. Tuttavia, nella pluralità degli svolgimenti si è andato progressivamente smarrendo l'intento di concentrare in specifiche procedure parlamentari la funzione di fissare criteri e indirizzi generali, da riservare alla relazione Parlamento-Governo, funzione che doveva restare rigorosamente distinta dalla successiva attuazione, affidata all'autonomia e perciò ad una sanzionabile responsabilità del Governo e delle imprese.

### *5. Un caso speciale: le riforme istituzionali ed elettorali*

Ai fini della ricostruzione delle tendenze che emergono dal quadro generale della legislazione dell'ultimo triennio, le riforme istituzionali ed elettorali rappresentano un caso a sé stante. Esse costituiscono infatti un flusso di legislazione – anche dotato, per certi versi, di un sufficiente grado di omogeneità – che ha però caratteristiche del tutto peculiari, derivanti essenzialmente dal diverso ruolo del Governo.

Mentre nelle materie prese in esame nel paragrafo che precede l'Esecutivo svolge come s'è visto – una funzione propulsiva e di guida del processo legislativo, in tema di riforme istituzionali ed elettorali esso risulta invece sostanzialmente emarginato da tale processo, sia per quanto attiene all'iniziativa, che il Governo si astiene dall'esercitare, sia con riferimento all'elaborazione dei testi, lasciata integralmente all'autonoma determinazione e al libero gioco delle forze parlamentari. Opera in sostanza una sorta di riserva a favore del Parlamento, fondata sul convincimento che queste materie debbano essere sottratte alla normale dialettica tra maggioranza governativa ed opposizione per essere affidate a più larghe intese.

Deriva da ciò un particolare assetto del procedimento legislativo, che non può essere ricondotto ad un modello unitario e compiuto, ma che presenta comunque alcune connotazioni significative e costanti. Connotazioni che tendono altresì a riprodursi, seppure parzialmente, nei casi in cui siano in gioco regole e garanzie ritenute rilevanti ai fini dei rapporti istituzionali o politici (ad esempio, in tema di informazione).

Il primo profilo da prendere in esame è rappresentato dall'iniziativa. La rilevata carenza dell'iniziativa del Governo – e dunque della funzione unificante svolta dall'indirizzo politico – trova in un certo senso un succedaneo in

una ipertrofia dell'iniziativa, degli organi e delle procedure parlamentari.

L'iniziativa parlamentare che si manifesta in questo campo presenta caratteri speciali. Essa tende a tradurre all'interno delle istituzioni parlamentari gli effetti di processi molto più vasti derivanti dalla interazione di fattori diversi e complessi: referendum, sentenza della Corte costituzionale, atti dell'autorità giudiziaria, movimenti della pubblica opinione. L'iniziativa parlamentare può quindi attingere un livello così alto di sintesi politica, in quanto si presenta come la risultante di un campo di forze molto più vasto di quello presente in Parlamento.

Un ulteriore profilo è rappresentato da una più intensa e frequente sollecitazione dei poteri di organizzazione dei lavori e della funzione arbitrale dei Presidenti delle Camere, spesso in conseguenza della connessione che talora si verifica tra lavoro parlamentare e scadenze istituzionali, quali elezioni o referendum. Sotto questo aspetto, la mancanza della funzione di guida e di orientamento svolta dal Governo ha talora comportato anche rischi di sovraccarico nelle Presidenze di compiti e responsabilità relativi al concreto svolgimento dei procedimenti.

Il fatto più significativo sotto il profilo procedurale è però rappresentato da un ulteriore e macroscopico potenziamento del ruolo delle commissioni referenti. Questo profilo ha assunto dimensioni straordinarie nella XI legislatura con la costituzione della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, alla quale con una apposita legge costituzionale sono stati attribuiti poteri quanto mai estesi ed incisivi, che hanno comportato un completo superamento del bicameralismo nella fase referente ed una cospicua compressione del ruolo delle stesse Assemblee, ridotte, in sostanza, a compiti di mera ratifica delle scelte operate dalla Commissione.

La costruzione di un procedimento apposito, quale quello incentrato sulla commissione bicamerale, non ha avuto altre sperimentazioni e non può quindi assurgere a paradigma. Ma, sia pure in misura assai minore, anche in altre esperienze si riscontra la rilevata tendenza al rafforzamento del ruolo dell'organo referente, che si è espresso talora con la creazione di commissioni speciali e, quasi sempre, con il prevalente concentrarsi della dialettica politica all'interno delle commissioni. Anche in ragione della presenza nel loro ambito di personalità politiche di vertice, le commissioni hanno infatti finito per assumere un ruolo dominante in tutto l'arco della procedura.

Una valutazione complessiva di queste esperienze procedurali è probabilmente prematura. Un parziale bilancio può forse essere tentato per quanto riguarda le riforme elettorali. In proposito, l'esistenza di una finalità unifi-

cante pur largamente condivisa – la riforma dei diversi sistemi elettorali in senso prevalentemente maggioritario – non ha impedito una varietà di svolgimenti caratterizzati da notevoli dissonanze, in relazione alla ricerca difficile di diversi e specifici punti di compromesso all'interno di ogni singolo procedimento e per ogni singola questione. Il che vale come conferma ulteriore, seppure indiretta, del decisivo valore che deve riconoscersi all'esercizio della funzione di indirizzo politico da parte del Governo ai fini della coerenza e dell'organicità della legislazione.