

Lo sviluppo delle politiche legislative di settore: nota introduttiva

di Fortunato Cocco

1. Nel corso delle ultime due legislature settori di fondamentale importanza sono stati investiti in Italia da un processo riformatore di rilievo. Le nuove discipline normative che hanno regolato in modo fortemente innovativo gli ordinamenti non solo rivestono interesse sotto il profilo del merito delle soluzioni adottate, ma presentano spunti di utile riflessione e di valutazione in relazione alle tecniche legislative, all'uso delle fonti, ai complessi percorsi che hanno caratterizzato gli sviluppi legislativi.

In occasione del secondo Congresso della Associazione europea per la legislazione il Servizio studi della Camera dei deputati presenta una serie di rapporti sullo sviluppo delle politiche legislative nei settori più interessati negli ultimi anni dal cambiamento con l'obiettivo di analizzare le soluzioni di tecnica legislativa adottate per affrontare i fenomeni di stratificazione e frammentazione del tessuto normativo.

Sono inoltre messi in rilievo gli elementi propulsivi che hanno determinato la modifica delle legislazioni di settore ed i fattori di crisi che hanno talora accompagnato la fase di attuazione delle leggi, condizionando la capacità di tenuta delle scelte operate.

Sono stati scelti quindici casi, esaminati dai funzionari del Servizio studi responsabili della documentazione per il settore di riferimento, i quali hanno utilizzato l'esperienza accumulata nei normali compiti istituzionali. I casi rappresentano un campione significativo, anche se limitato, degli sviluppi delle politiche legislative dei primi anni '90, in quanto ricomprendono la maggior parte dei nodi strategici intorno ai quali si è impegnata in epoca più recente la legislazione italiana. Essi toccano infatti settori vitali dell'ordinamento rispetto ai quali si è sviluppato, con alterne vicende, uno sforzo notevole di cambiamento che ha riguardato per un verso le politiche legislative e, per un altro, aspetti più squisitamente tecnici, con importanti ricadute sul sistema delle fonti previsto dal nostro ordinamento. Il dossier del Servizio studi della Camera offre alla riflessione degli studiosi i dati di base, senza alcuna pretesa di una loro sistemazione organica, ma segnalando la ricchezza degli spun-

ti che per vari aspetti possono essere colti nello sviluppo delle legislazioni di settore. Questa nota introduttiva, presentando i quindici rapporti che costituiscono il frutto del lavoro compiuto, segnala taluni di quegli spunti per i profili maggiormente legati alla nostra sensibilità professionale. Essa raccoglie le riflessioni sviluppate con i consiglieri Ascanio Cinquepalmi, Carmela De Caro e Mirella Cassarino, che hanno coordinato con me l'intera ricerca.

2. Nel dossier i rapporti sono presentati in due blocchi: nel primo sono ricompresi i casi di rilievo per l'assetto politico-istituzionale, con specifico riferimento alla formazione della rappresentanza, al governo locale, alla organizzazione del sistema radiotelevisivo misto, ad alcuni aspetti della riforma della pubblica amministrazione per quanto attiene al pubblico impiego e agli appalti pubblici.

Dopo le recenti riforme oggetto del caso di studio, nella legislazione elettorale italiana coesistono una notevole varietà di modelli: si contano dodici sistemi elettorali relativi ai vari livelli della rappresentanza nazionale, regionale (comprese le regioni a statuto speciale) e locale. La legislazione sul sistema radiotelevisivo ha rincorso la tutela degli interessi costituzionali in gioco attraverso leggi di riforma di difficile elaborazione e decreti legge di progressivo aggiustamento, senza riuscire finora a dominare l'evoluzione tecnologica e gli sviluppi del mercato. In entrambi i casi, il legislatore è stato "costretto" (almeno parzialmente) alla decisione da elementi esterni all'ordinario procedimento legislativo: referendum nel caso delle riforme elettorali, le sentenze della Corte costituzionale per il sistema radiotelevisivo. L'intreccio tra l'attività del legislatore e quella degli altri soggetti ai quali la Costituzione riconosce un potere decisionale diretto sulla legislazione ha posto vincoli nei tempi e nei contenuti stessi della decisione legislativa la cui intensità varia a seconda delle diverse ipotesi che si sono di fatto verificate.

Il nuovo ordinamento delle autonomie locali e della finanza locale attua – a più di quarant'anni di distanza dall'approvazione della Carta costituzionale – i principi di riconoscimento e promozione delle autonomie e di adeguamento dei metodi della legislazione nazionale alle esigenze del decentramento. La legge ha caratteristiche di generalità, in quanto introduce norme di principio in una prospettiva di integrazione e di rinvio con le fonti normative proprie delle autonomie locali. Essa si attribuisce inoltre un particolare grado di "resistenza" rispetto ad interventi legislativi successivi: sono ammesse (con una disposizione la cui efficacia è affidata peraltro solo al *self-restraint*

del legislatore) solo modifiche espresse al testo delle sue disposizioni. Ancora, la legge fa corpo con un'altra importante legge approvata in stretto parallelismo (la n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo), per il richiamo reciproco delle soluzioni adottate in tema di trasparenza, pubblicità e responsabilità dell'azione della pubblica amministrazione, elementi sostanziali di una nuova sistemazione dei rapporti fra Stato e società civile.

L'evoluzione della normativa per la finanza locale ordina un settore caratterizzato da una frammentaria e disordinata stratificazione normativa: dalla transitorietà del sistema di finanza "derivata" (con la distribuzione di risorse dal centro alla periferia) introdotto nei primi anni '70, alla catena di decreti-legge emanati per quindici anni per porre rimedio al fallimento di quel sistema. La riforma interrompe la catena di decreti-legge per la regolamentazione annuale dei rapporti fra centro e periferia e fonda un sistema misto (risorse proprie e trasferimenti dal centro alla periferia) più vicino ad altri modelli europei. Essa però trova già nella sua concreta attuazione qualche difficoltà di tenuta.

La riforma del pubblico impiego rappresenta un aspetto del più ampio tema della riforma della pubblica amministrazione, oggetto di dibattito parlamentare e giuridico dalla fine degli anni '70. Nelle ultime legislature numerosi sono stati i risultati raggiunti: dalla approvazione della legge sul procedimento amministrativo, alla semplificazione e riordino delle procedure, alla riorganizzazione amministrativa. L'introduzione di criteri privatistici nel rapporto di pubblico impiego, per garantire efficienza e responsabilità di gestione nell'azione degli uffici amministrativi, è stata il motivo conduttore delle numerose leggi approvate nel corso degli anni '80 fino ad approdare con la legge delega n. 421 del 1992 alla "privatizzazione" del pubblico impiego.

Il caso della riforma degli appalti di opere pubbliche, approvata nel 1994, è esemplare, perché dimostra la possibilità di una efficace opera di ricompattamento di un tessuto normativo stratificato, frammentato e confuso quale quello della disciplina in materia. Una disciplina risalente ai primi anni dell'unità d'Italia con un intreccio inestricabile di norme primarie e secondarie, con normative specialistiche che negli ultimi venti anni hanno riguardato particolari categorie di lavori o di soggetti.

Questo contesto è reso ancora più complesso dall'esistenza di due ulteriori livelli di competenza normativa: quello comunitario e quello regionale. La legge quadro del 1994 opera un integrale riordino e razionalizzazione della disciplina. Come legge generale detta i principi uniformi per l'attività nel settore e per il legislatore regionale, prevedendo un sistema di fonti integrato e

realizzando un'ampia opera di delegificazione (con la conseguente abrogazione di tutta la normativa precedente): al regolamento del Governo è infatti riservata, da un lato, la disciplina di integrazione e dettaglio dei diversi istituti e, dall'altro, il recepimento delle future direttive europee che non richiedono modifiche delle disposizioni della legge quadro. Anche questa legge, come la riforma delle autonomie locali, si attribuisce un particolare grado di resistenza in quanto qualifica le sue disposizioni come modificabili solo in modo espresso.

3. Il secondo blocco di rapporti comprende i casi che registrano l'avvio della trasformazione dello Stato sociale in Stato regolatore, con tendenziale restituzione alla disciplina di diritto privato o a normative generali di settori tradizionalmente consegnati alla specialità di normative pubblicistiche. Il pubblico impiego, gli appalti di opere pubbliche, di cui si è già detto, i processi di privatizzazione delle imprese pubbliche, il riassetto organizzativo dell'energia elettrica, delle poste e telecomunicazioni, il passaggio dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse, il mercato del lavoro, la sanità, la cooperazione con i paesi in via di sviluppo: sono questi i settori interessati dalla trasformazione secondo percorsi normativi complessi che sperimentano un uso differenziato delle fonti e delle tecniche legislative.

Il processo di privatizzazione ha riguardato il patrimonio immobiliare dello Stato, gli enti creditizi, le imprese pubbliche. I casi di studio si limitano alle vicende delle imprese pubbliche, alla privatizzazione dell'energia elettrica e al riassetto delle poste e telecomunicazioni.

In proposito occorre sottolineare come la disciplina in materia ha dovuto affrontare questioni di straordinaria complessità ed articolazione in un contesto legislativo fortemente ristrutturato la cui definizione ha altresì posto in luce la necessità di interventi in aree fin qui tenute ai margini della disciplina normativa.

Qui vale la pena di segnalare alcuni aspetti peculiari.

Il primo riguarda la stratificazione per blocchi successivi della regolamentazione generale, realizzata con decreti-legge oggetto di numerose reiterazioni, convertiti con modificazioni, che hanno affrontato in fasi successive le questioni formali, procedimentali e societarie connesse al processo di privatizzazione.

Al contempo discipline speciali venivano discusse o approvate in materia di energia elettrica, poste e telecomunicazioni.

La privatizzazione nel campo dei servizi ha aperto questioni di grande rilevanza relative al sistema di garanzia dell'interesse collettivo, in precedenza garantito formalmente dal carattere pubblicistico cui erano assoggettati gli enti ora di diritto privato. Si tratta di un'area che si intreccia con quella, anch'essa di grande rilievo, della tutela dei consumatori, elaborata in massima parte al livello comunitario.

Nel caso del settore elettrico l'istituzione di una autorità indipendente è condizione per la dismissione delle partecipazioni azionarie dello Stato nell'ENEL.

Per quanto concerne le poste e telecomunicazioni, il processo di privatizzazione ha richiesto il riassetto dei settori interessati, ciò che ha comportato un intreccio non sempre lineare tra filoni e percorsi normativi differenziati.

Nel caso delle privatizzazioni dunque la faticosità e lentezza della definizione di una disciplina legislativa è determinata dalla pluralità delle aree interessate, a loro volta già oggetto di specifiche regolamentazioni e dalla necessità di un generale ammodernamento ed adeguamento.

La sanità rappresenta un altro caso di introduzione di elementi privatistici nelle regole di gestione di un servizio pubblico dopo la crisi della riforma generale del 1978 incentrata su un sistema pubblico autosufficiente. Negli anni '80 la contraddizione fra i vari livelli di governo (lo Stato programmatore e finanziatore, le Regioni e le Unità sanitarie locali gestori del servizio) si è andata sempre più accentuando provocando una crisi finanziaria crescente. L'uso dei decreti-legge e delle manovre annuali di bilancio per tamponare questa crisi è stato costante fino al riordino con la legge delega del 1992 e il decreto legislativo di attuazione del 1993. La riforma tende a una riorganizzazione strutturale e a una responsabilizzazione delle Regioni per quel che riguarda il rapporto risorse/servizi: per altro, a fronte di ritardi nell'attuazione regionale, l'esigenza di contenimento finanziario continua ad essere affrontata con decreti-legge e a rappresentare uno dei principali campi di intervento all'interno della manovra finanziaria annuale.

Nel caso del passaggio dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse l'attività del legislatore è stata sollecitata dalla spinta concorrente di più fattori: l'adeguamento alla politica comunitaria e l'esigenza di evitare un referendum. La riforma è stata attuata con legge-delega e decreto legislativo di attuazione per la riorganizzazione ordinaria dell'intervento; con decreti-legge, più volte reiterati, è stata disciplinata la fase transitoria di raccordo fra vecchia e nuova normativa e di adeguamento alla normativa comunitaria.

La legge n. 223 del 1991 sul mercato del lavoro, intervenendo su un contesto legislativo fortemente usurato e frammentato, ha ridisciplinato in modo organico tre istituti di intensa rilevanza sociale: la cassa integrazione guadagni straordinaria, i licenziamenti collettivi e le modalità di chiamata dalle liste di collocamento. Dopo questa riforma la disciplina sui licenziamenti e sul collocamento è rimasta invariata. La nuova disciplina della CIGS (Cassa integrazione guadagni straordinaria) è invece stata immediatamente messa in discussione a causa della emergenza occupazionale derivante dalla forte crisi economica del biennio 1992-93. Le modifiche intervenute, tutte nella forma di decreto-legge sotto la spinta di esigenze settoriali e contingenti, hanno frammentato il tessuto normativo con interventi legislativi interpretativi o di modifiche implicite, a volte ad efficacia temporale limitata e condizionata alla disponibilità di risorse. È stato così messo in crisi il riordino operato dalla riforma.

La cooperazione con i Paesi in via di sviluppo ha richiesto un'organizzazione del settore caratterizzata da forte specialità. La crisi, indotta da fenomeni patologici nell'uso delle risorse, ha portato alla eliminazione progressiva degli elementi di specialità con norme *ad hoc* inserite nelle manovre finanziarie degli ultimi anni e in un decreto-legge apposito. Sono così stati soppressi gli organi specifici del settore, l'autonomia della gestione finanziaria fuori bilancio, il ricorso alla stipula di contratti in deroga alle norme di contabilità generale. Per il riordino organizzativo è procedurale del settore ricordato anche alla normativa comunitaria è stata affidata una delega al Governo, per altro non ancora esercitata. Nel 1994 è stata istituita una commissione parlamentare d'inchiesta cui è stato affidato il compito di proporre un più generale riordino, che garantisca una corretta gestione delle risorse e più efficaci controlli.

4. Il Codice di procedura penale e la disciplina del personale militare rappresentano due casi particolari che tendono, per un verso, a verificare l'esito di un riordino normativo già attuato attraverso il codice e, per l'altro, ad esemplificare la necessità di ricomposizione di una legislazione che si è sviluppata per frammenti.

Il Codice di procedura penale, entrato in vigore nel 1989, ha sostituito il modello inquisitorio del Codice del 1931 con un modello prevalentemente accusatorio. Fra il 1989 e il 1994 sono intervenute numerose leggi di modifica al Codice a seguito di sentenze della Corte costituzionale, della necessità

di fronteggiare le emergenze criminali o dell'esigenza di ridefinire norme o istituti controversi nell'interpretazione o nelle prassi applicative della magistratura.

L'ultimo caso esaminato rappresenta una fattispecie esemplare della necessità di riordino normativo. Limitatamente ad alcuni aspetti della disciplina del personale militare sono state censite 150 leggi in vigore, rappresentative di un quadro fortemente frammentato e particolaristico. Il processo di razionalizzazione parzialmente realizzato in base a legge delega rappresenta solo l'avvio di una riforma più generale del personale militare.

5. Valutando complessivamente gli sviluppi della legislazione di settore, sembra possibile registrare, per la maggior parte dei casi presi in considerazione, una tendenza allo sblocco rispetto a situazioni normative in precedenza caratterizzate da marcati deficit di soluzioni strutturali ed organiche. Questa tendenza – che viene qui registrata prescindendo da qualsiasi valutazione sul merito delle politiche legislative adottate – si manifesta innanzi tutto in un'accurata opera di ricompattamento di tessuti normativi fortemente degradati per la stratificazione e la frammentazione degli interventi accumulati nel corso degli anni, a partire in qualche caso dai primi decenni dell'unità d'Italia. Lo sforzo di modernizzazione è però evidente anche in altri settori, per i quali interventi strutturali hanno completato o, in qualche caso, modificato anche radicalmente riforme più recenti, ponendo un argine alla "legislazione per frammenti" che aveva contraddetto, eroso, sospeso o comunque ostacolato l'effettiva attuazione di quelle riforme.

Naturalmente, non tutti i casi presi in considerazione consentono di segnalare sbocchi egualmente positivi, così come nei rapporti sono fedelmente registrati sviluppi legislativi successivi che possono essere interpretati come in contro-tendenza. Ma, scontando le difficoltà di un imponente processo di trasformazione che ha investito settori portanti del nostro ordinamento (dall'assetto della pubblica amministrazione alla ristrutturazione dello Stato sociale), emerge nel complesso una spinta vigorosa all'adeguamento del piano ordinamentale rispetto agli sviluppi delle politiche di settore.

La tendenza allo sblocco è spesso collegata a fattori di spinta che sono esterni rispetto ai processi di riforma settoriale e che tuttavia costituiscono un formidabile propellente per far decollare le modifiche legislative. In base all'indagine svolta è possibile selezionare almeno quattro fattori di spinta che ricorrono con grande frequenza: referendum popolari, sentenze della Corte

costituzionale, adeguamento alle esigenze dell'integrazione europea, necessità di fronteggiare il deficit di bilancio e la crisi economico-finanziaria.

La riforma delle leggi elettorali (per la Camera e per il Senato come per i comuni e le province) e fortemente intrecciata con le richieste di referendum abrogativi. Questi ultimi, pur riguardando formalmente il sistema proporzionale in vigore, hanno assunto – ma non è la prima volta, in Italia – una valenza propositiva non prevista dalla Carta costituzionale. I margini di discrezionalità che il legislatore si è attribuito nel modificare la legislazione vigente sono stati diversi a seconda del momento in cui la riforma è intervenuta (prima o dopo l'effettivo svolgimento della consultazione referendaria). In un caso l'intervento si è limitato, con la "legge fotocopia" per il Senato, alla razionalizzazione del sistema risultante dal quesito approvato dagli elettori. In un altro, al contrario, la spinta riformatrice sottesa al quesito referendario (su cui non si è votato proprio perché la legge è stata varata prima) è stata riassorbita nelle più ampia riforma del sistema elettorale per le comunità locali.

La connessione fra legislazione e iniziative referendarie è comune anche al caso della nuova disciplina sugli interventi nelle aree depresse (che è stata realizzata anche per adeguarsi alla disciplina comunitaria) e, in modo meno diretto, a quello del processo di privatizzazione delle imprese pubbliche, mentre nuovi referendum interesseranno a breve scadenza il sistema radiotelevisivo, la cui regolamentazione è stata finora il frutto del ripetuto intreccio fra sentenze della Corte costituzionale e attività legislativa.

Del resto, come dimostra il caso delle modifiche successive al Codice di procedura penale, le decisioni del giudice di costituzionalità incidono in modo notevole sulla attività legislativa non solo per gli effetti immediati che provocano nel tessuto normativo ma anche per gli impulsi che l'interpretazione della Corte può dare all'opera del legislatore.

Fra i casi in cui il fattore di spinta è stato costituito dalla necessità di adeguarsi al processo di integrazione comunitaria possono essere citati, oltre a quello della trasformazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, il riassetto dei settori postale e delle telecomunicazioni e la nuova disciplina degli appalti di opere pubbliche.

L'emergenza di bilancio e la necessità di risanare i conti della finanza pubblica hanno costituito una molla essenziale sia per le importanti riforme che sono state realizzate a seguito di un'unica legge delega (finanza locale, pubblico impiego, sistema sanitario, nonché sistema previdenziale che non è stato considerato fra i casi esaminati) sia per il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche.

6. Dai casi esaminati possono trarsi ulteriori spunti di riflessione, in ordine in particolare a due aree tematiche: la prima relativa all'evoluzione nell'utilizzo dei diversi strumenti legislativi cui consegue un diverso assetto nei rapporti Governo-Parlamento; la seconda concernente i potenziali fattori di crisi delle linee di tendenza di politica legislativa volte al ricompattamento delle discipline nei settori esaminati.

Per quanto riguarda il primo profilo – fatta eccezione per i casi delle riforme elettorali, della legge sulle autonomie locali e di quella sugli appalti – la legge ordinaria non costituisce quasi mai lo strumento per la modifica delle normative di settore. A livello di fonti primarie sono invece utilizzati i decreti legge (su cui passa, per esempio, tutta la normativa per le privatizzazioni) o le leggi di delega.

Per queste ultime si segnala subito la generalizzazione di due elementi che erano già stati sperimentati nel nostro ordinamento, ma che appaiono particolarmente incisivi nel periodo considerato. È sempre previsto il parere delle commissioni parlamentari competenti per materia sugli schemi di decreti legislativi che danno attuazione alla delega. Il Parlamento si riserva così una funzione di controllo preventivo sulla produzione legislativa del Governo che concretizza i principi fissati dalla delega. È inoltre allargato il termine della delega, fino a ricomprendervi eventuali decreti legislativi successivi di modifica e integrazione delle disposizioni emanate per la prima fase di avvio della riforma. Trova così attuazione una esigenza di “manutenzione” legislativa delle riforme (per esempio quella sanitaria o quella del pubblico impiego) che ha dato frutti nel superare gli ostacoli legati alla pesantezza del procedimento ordinario in una delicata fase di impianto delle innovazioni legislative.

Il decreto-legge (strumento ai margini del sistema delle fonti disegnato in Costituzione in quanto vincolato a eccezionali condizioni ai fini della emanazione) assume una importanza quantitativa sempre maggiore fino a divenire in questo primo scorcio della XII legislatura lo strumento quasi esclusivo della produzione legislativa, come risulta con chiarezza dal dossier presentato dal Servizio commissioni. Limitatamente ai dati della nostra ricerca, essi confermano in primo luogo la tendenza al cospicuo incremento della decretazione. Va poi segnalata la duplice valenza che i decreti-legge assumono nello sviluppo delle politiche di settore considerate: talora le disposizioni d'urgenza (modificate in qualche caso anche radicalmente in sede di conversione in legge) rappresentano un indubbio elemento di sblocco nella direzione di un processo di riforma. Nella maggior parte dei casi, però, le norme originarie del decreto o le modifiche introdotte durante il procedimento di con-

versione in Parlamento (seppure rappresentative di emergenze che occorre governare) costituiscono un ostacolo o addirittura un elemento di erosione rispetto ad operazioni di riforma e di ricompattamento legislativo appena realizzate.

L'utilizzo massiccio della decretazione d'urgenza e delle leggi-delega si accompagna a processi di delegificazione (si veda il caso della nuova disciplina degli appalti) e comunque a tecniche di integrazione fra le fonti normative (si veda il caso delle autonomie locali) con una valorizzazione del carattere di disposizioni generali e di principio delle leggi approvate dal Parlamento. Sono tutti indici di un generale processo di riallocazione dei poteri normativi nel sistema delle fonti, che vede una riduzione del peso della funzione legislativa del Parlamento e un contemporaneo incremento delle funzioni di indirizzo e controllo parlamentare sulla normazione e sulla attuazione delle politiche di settore.

A questo processo si accompagnano segnali di novità rispetto al modello costituzionale e al modo in cui si era venuto realizzando negli anni precedenti che – non privi di contraddizioni e incertezze – vanno però colti in relazione alle caratteristiche del sistema delle fonti italiane. Essi vanno cioè rapportati da un lato alla rigidità di un ordinamento eccessivamente “legificato” (che non consente margini di flessibilità neanche per realizzare quegli aggiustamenti e quei raccordi minori, ma di rilevante importanza per l'opera di ordinaria manutenzione delle riforme); dall'altro alla scarsa attitudine alla codificazione, che costituisce un altro elemento di debolezza del sistema. Essa infatti favorisce, nella legislazione successiva, fenomeni di frammentazione talora anche casuali perché provocati da una scarsa attenzione alla coerenza rispetto a riforme di settore appena approvate.

Va segnalato, in proposito, che in almeno quattro dei casi di studio (riforme elettorali, delle autonomie locali, appalti di opere pubbliche, riforma sanitaria) il Parlamento aveva in effetti delegato il Governo ad emanare, dopo la riforma di settore, testi unici. Solo nel caso delle disposizioni per l'elezione del Senato della Repubblica si è però, fino ad ora, provveduto all'opera di codificazione.

Quanto ai fattori di crisi, in non pochi dei casi esaminati, alle riforme approvate hanno fatto seguito, in effetti, interventi legislativi correttivi, sospensivi, di deroga implicita o esplicita (a volte anche per periodi transitori) o comunque in contro-tendenza rispetto alle riforme appena varate. Il caso esemplare è quello degli appalti, ma in quasi tutti i rapporti presentati può essere colto un andamento non lineare nella fase di realizzazione delle rifor-

me che talora fa registrare anche fenomeni di “pendolarismo” del legislatore, con il ritorno (almeno in via transitoria) ad impostazioni superate dalle innovazioni della riforma.

Naturalmente, non tutti i casi sono interpretabili come sintomi di smottamento del disegno iniziale, né possono essere ascritti *tout court* alle tendenze alla frammentazione e al particolarismo tipici della legislazione italiana. Al contrario, spesso l'esigenza correttiva è dovuta alla necessità di adeguamento e di aggiustamento fisiologico di sistemi normativi complessi, alla esigenza di fronteggiare eventi e circostanze esterne eccezionali e imprevedibili, alle stesse difficoltà di progettazione di interventi fortemente innovativi che hanno comportato talora soluzioni assolutamente inedite.

Restano, però, numerose difficoltà di impianto delle innovazioni adottate, che talora possono generare l'inapplicazione delle leggi o attuazioni in sede amministrativa e giurisprudenziale scarsamente aderenti agli indirizzi di politica legislativa del settore. Esse sono dovute in parte a carenze implicite nella progettazione del disegno originario, in parte – nella fase di attuazione delle leggi – a insufficienze del monitoraggio prima e della coerente e tempestiva manutenzione legislativa poi. Talora, i difetti di progettazione legislativa sono riconducibili ad una sottovalutazione della complessità dei settori da regolamentare o dell'impatto della riforma sull'ordinamento vigente. Ne consegue una segmentazione dei percorsi legislativi, con una spiccata tendenza ad isolare i singoli procedimenti di approvazione delle leggi senza i necessari raccordi con le politiche di settore. Anche l'esperienza parlamentare di monitoraggio sull'attuazione delle leggi appare fin qui povera e non sufficientemente strutturata per un controllo effettivo della tenuta e per l'attivazione dei necessari interventi di manutenzione nella vita delle riforme.

Sull'uno e sull'altro fronte appare urgente dotare il Parlamento di strutture più adeguate per il *drafting* e per il controllo sull'attuazione delle leggi.