

## I PARERI PARLAMENTARI SUGLI SCHEMI DEI DECRETI LEGISLATIVI

di *Andrea Raffaelli*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La questione degli organi competenti ad esprimere il parere. – 3. L'efficacia del parere parlamentare: forza vincolante o persuasiva? – 4. L'attività della Commissione bicamerale per la riforma amministrativa. – 5. L'esperienza del Comitato per la legislazione. – 6. Il lavoro della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati. – 7. Considerazioni conclusive.

### 1. *Premessa*

Nell'indagine relativa alle caratteristiche principali del procedimento legislativo delegato, lo studio dell'intervento parlamentare realizzato attraverso l'espressione di pareri relativi agli schemi di decreti legislativi rappresenta senz'altro un elemento fondamentale per comprendere la complessa dialettica esistente tra soggetto delegante e delegato. In questa prospettiva, infatti, già la semplice definizione del parere come atto relazionale<sup>1</sup> evidenzia la particolare forma che viene ad assumere l'azione parlamentare: non più quella classica della legge o dell'atto d'indirizzo, ma dell'atto rivolto ad un soggetto esterno legittimato ad assumere la decisione finale.

È dunque agevole comprendere come il fenomeno in questione fuoriesca dalle tradizionali prerogative del Parlamento (inteso come unico titolare della funzione legislativa) e soprattutto dai limiti espressamente previsti dall'art. 76 Cost. per l'esercizio della delega legislativa, e al contrario tenti di dare una risposta ad esigenze provenienti dal concreto sviluppo politico – istituzionale del nostro ordinamento.

L'obiettivo fondamentale di questo lavoro consiste proprio nell'indivi-

---

<sup>1</sup> Per cui si veda N. LUPU, *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 973.

duazione delle cause, degli scopi e soprattutto delle forme che contraddistinguono tale intervento all'interno del procedimento delegato, nel tentativo di esaminare in concreto quali strade sono state percorse dall'istituzione parlamentare per risolvere i problemi di politica legislativa connessi ai mutamenti degli equilibri tra Governo e Parlamento, nel quadro del progressivo passaggio verso un sistema tendenzialmente maggioritario.

In via preliminare – e per sgomberare il campo da questioni teoriche già ampiamente dibattute – non si può che prendere atto della sostanziale unanimità ormai registrata in dottrina<sup>2</sup> circa la possibilità di introdurre legittimamente un controllo parlamentare sugli schemi di decreto, coerentemente con la chiara scelta del Costituente<sup>3</sup> di non costituzionalizzare questo intervento ulteriore, stante la possibilità di provvedervi attraverso le singole leggi di delegazione.

Ciò detto, l'aspetto cruciale che si intende affrontare consiste proprio nell'individuazione della natura e dell'effettiva funzione svolta dal parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo.

Sul punto è certamente condivisibile l'affermazione<sup>4</sup> secondo cui non è possibile decifrare tale natura sulla base della giurisprudenza costituzionale: infatti, esaminando le poche sentenze in cui la Corte spende qualche parola sulla questione<sup>5</sup>, si trae l'impressione di una progressiva valorizzazione del ruolo del parere parlamentare, il quale, sebbene non possa giuridicamente fungere da parametro nei giudizi di costituzionalità, tuttavia rappresenta un

---

<sup>2</sup> Sul punto si veda soprattutto la ricostruzione di S.M. CICONETTI, *I limiti ulteriori alla delega legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 573, che ha sostenuto la possibilità di introdurre «limiti ulteriori» rispetto a quelli stabiliti dall'art. 76 Cost. dal momento che – leggendo il disposto costituzionale in funzione di garanzia per il Parlamento – non si potrebbe dubitare della facoltà di un organo di limitare ulteriormente l'esercizio di una funzione di sua competenza. Inoltre per una rassegna completa degli autori che condividono questa posizione, si veda M. SICLARI, *Il parlamento nel procedimento legislativo delegato*, in *Giur. cost.*, 1985, 811. *Contra* si veda C. ESPOSITO, *Osservazione senza titolo*, in *Giur. cost.*, 1956, 190, e E. BALBONI ACQUA, *Le Commissioni parlamentari consultive previste dalle leggi di delega*, in *Giur. cost.*, 1964, 913, che individua nell'art. 76 l'indicazione di un elenco tassativo di limiti.

<sup>3</sup> Nel corso dei lavori preparatori si veda l'intervento dell'onorevole Perassi (seduta della II sottocommissione del 12 novembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica*, Roma, 1970, vol. VII, 1292 ss.) il quale evidenziò l'inutilità della costituzionalizzazione dell'istituto in parola, dal momento che «il Parlamento può in concreto dirigere l'attività della legislazione delegata, ... stabilendo nella legge di delegazione che si debba sentire una Commissione parlamentare».

<sup>4</sup> Per la quale si veda E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Giappichelli, Torino, 1999, 72.

<sup>5</sup> A partire dalla sent. n. 78/1957 la Corte costituzionale ha infatti affrontato specificamente il problema del valore dei pareri parlamentari soltanto in altre rare occasioni, quali le sentenze n. 173/1981, n. 57/1982 e n. 456/1998.

elemento di fondamentale importanza per la ricostruzione dell'*intentio legis*, e dunque per la risoluzione di tali controversie. Ma certo non è possibile andare oltre quest'impressione, dal momento che in nessuna occasione la Consulta si spinge a dare una definizione dei pareri, chiarendo una volta per tutte quale ne sia il valore giuridico.

Ecco perché, trovandoci senza il conforto di rassicuranti definizioni generali, pare opportuno affrontare l'oggetto di questo studio con un approccio maggiormente empirico, esaminando cioè i tratti essenziali della consulenza parlamentare nel suo concreto divenire. In questa prospettiva conviene dunque esaminare gli elementi fondamentali di questo sviluppo, enucleando i due profili più rilevanti: in primo luogo quello degli organi legittimati ad esprimere tali pareri e successivamente la questione della loro efficacia.

## 2. La questione degli organi competenti ad esprimere il parere

È noto come già dall'inizio dell'esperienza repubblicana si sia sviluppata la prassi<sup>6</sup> di inserire nelle leggi di delega disposizioni volte ad obbligare il Governo all'acquisizione di un parere parlamentare sul decreto emanando, ma deve essere chiarito quale organo in concreto fosse chiamato ad esprimersi.

Dal dopoguerra fino a gran parte degli anni settanta si ebbe un significativo ricorso all'istituzione di Commissioni bicamerali consultive *ad hoc*, cui fu affidato generalmente il compito di esaminare la corrispondenza tra legge delega e scelte effettivamente compiute dal Governo. Aldilà delle significative differenze sussistenti tra le singole esperienze<sup>7</sup>, è comunque possibile

---

<sup>6</sup> In realtà c'è disaccordo sulla natura di tale prassi, per cui secondo alcuni avrebbe natura consuetudinaria, mentre per altri si dovrebbe parlare di una «modifica tacita rafforzativa del disposto costituzionale» (cfr. S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1974, 189), oppure di una convenzione sulla legislazione (cfr. A. MANZELLA, *Sui lavori della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in D. SERRANI (a cura di), *La via italiana alle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1972, 104). Comunque per un quadro più preciso delle posizioni in dottrina si veda M. SICLARI, *Il Parlamento*, cit., 807.

<sup>7</sup> Sul punto si veda la ricostruzione fatta da M. PATRONO, *Le leggi delegate in Parlamento*, Cedam, Padova, 1981. Particolarmente rilevante – almeno fino agli anni settanta – era la prassi di istituire Commissioni miste, composte cioè anche da soggetti non parlamentari, ed in generale le singole leggi di delega prevedevano spesso differenze significative non solo circa il numero di componenti delle Commissioni stesse, ma addirittura in riferimento alle modalità da seguire nell'emissione dei pareri.

affermare che tale scelta si rivelò per più versi fallimentare vista la loro scarsa influenza nei confronti dell'esecutivo: fallimento dovuto ad una serie di cause, quali innanzitutto l'insufficienza di collegamenti con le istituzioni parlamentari (e dunque della possibilità di usufruire delle strutture di supporto), l'assenza di precisi limiti temporali per la comunicazione a tali Commissioni degli schemi di decreto, e – non ultima – la mancanza di competenze specifiche delle ridotte componenti parlamentari<sup>8</sup>.

È l'inizio dell'VIII legislatura a segnare un brusco *revirement*, con la maggior parte delle leggi delega che prevedono una competenza consultiva obbligatoria delle singole Commissioni competenti per materia delle due Camere<sup>9</sup>: la *ratio* della scelta risiede proprio nella volontà di superare i limiti a cui abbiamo appena fatto riferimento, nella speranza che la maggiore specializzazione garantisse una più intensa incisività del parere parlamentare. In realtà anche questa soluzione non ha rappresentato la panacea per tutti i mali che affliggevano il procedimento delegato, dal momento che la frequente mancanza di coesione tra i due rami del Parlamento ha finito per rendere il Governo ancora più autonomo, stante la libertà di scegliere quali indirizzi accogliere in caso di contrasto.

Particolarmente significativo risulta infine il ritorno – registrato nel corso della XIII legislatura – al modello delle Commissioni bicamerali, istituite per seguire l'attuazione di ampi processi di riforma disposti attraverso l'utilizzo della delegazione legislativa<sup>10</sup>. Anche in questo caso la scelta rappresenta una reazione nei confronti della prassi immediatamente precedente e dei suoi «peccati» più evidenti: in altri termini sembra da più parti riconosciuto<sup>11</sup> che la ragione fondamentale risiede nell'esigenza di privilegiare una

---

<sup>8</sup> In questo senso si veda M. SICLARI, *Il Parlamento*, cit., 809-810, mentre per una ricostruzione dell'esperienza delle Commissioni bicamerali ad hoc, cfr. G.F. CIAURRO, *Le commissioni bicamerali nell'esperienza italiana*, in *Boll. inform. cost e parlam.*, 1981, n. 1, 142 e C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel parlamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1979.

<sup>9</sup> Eccezione a questa tendenza è rappresentata dalla l. delega n. 81/1987, la quale – in materia di riforma del codice di procedura penale – prevede l'intervento di una Commissione bicamerale (formata da venti e deputati e altrettanti senatori) con competenza esclusiva sugli schemi di decreti legislativi e sui decreti integrativi e correttivi. A commento di tale legge si veda M. CHIAVARO, *Commento della l. 16 febbraio 1987, n. 81*, in *Legis. pen.*, 1987, 424 ss.

<sup>10</sup> Si tratta della l. delega n. 662/1996 in materia di riforma fiscale (attraverso cui si istituisce una Commissione di 15 deputati e 15 senatori, presieduta dall'on. Biasco), della l. n. 59/1997 in materia di riforma amministrativa (istitutiva di una Commissione di venti deputati ed altrettanti senatori, presieduta dall'on. Cerulli Irelli) e della l. n. 94/1997 in materia di riforma del bilancio dello Stato (che prevedeva una Commissione di quindici deputati e quindici senatori, presieduta dall'on. Marzano).

<sup>11</sup> In tal senso si veda infatti V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata e delegificazione*, in *An-*

visione di carattere generale – e non settoriale, che invece contraddistingue quelle permanenti – in modo da garantire una sorveglianza più stretta e un'influenza maggiore sulle scelte portate avanti dal Governo nell'attuazione delle riforme.

Se dunque si considerano i *pro* e i *contro* dei due modelli di controllo che si sono susseguiti nel tempo, è evidente l'impossibilità di individuare *a priori* quale sia in assoluto il migliore, e quindi si impone la necessità di contestualizzare la scelta dell'organo parlamentare chiamato ad intervenire nel quadro delle esigenze poste dalle direttive di politica legislativa. In altri termini – tentando una semplificazione forse eccessiva – le diverse finalità perseguite con l'utilizzo del procedimento delegato comportano differenti esigenze circa la natura del controllo parlamentare e, conseguentemente, circa l'individuazione dell'organo maggiormente idoneo ad effettuarlo: tanto più specifico e determinato sarà il tipo d'intervento del legislatore delegato, tanto più idoneo risulterà un eventuale controllo della Commissione competente per materia; viceversa sarà più opportuno un intervento da parte di un organo *ad hoc*, laddove sia affidata alla legislazione delegata la riforma di un ampio settore normativo.

### 3. L'efficacia del parere parlamentare: forza vincolante o persuasiva?

Ancor più importante ai fini del nostro discorso risulta l'indagine sulla forza giuridica di cui sono dotati questi pareri, ed in particolar modo sulla possibilità che la legge delega ne preveda di vincolanti, come soluzione per dar maggior forza al Parlamento nei confronti del Governo.

Non entrando anche in questa occasione nel dibattito apertosi in dottrina sul punto<sup>12</sup>, si deve comunque segnalare che la Corte costituzionale non

---

nuario 2000. *Il Parlamento*. Atti del XV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Firenze 12-13-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001, spec. 160 ss.; F. BASSANINI, in *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione ed attuazione della l. n. 59/1997*, in C. DESIDERI-G. MELONI (a cura di), Giuffrè, Milano, 1998, 84; N. LUPO, *Il parere parlamentare*, cit., 988-999, il quale evidenzia come – accanto a questa ragione di tipo istituzionale – vi fosse un'altra giustificazione di tipo politico, fondata sull'esigenza dell'opposizione di rafforzare il controllo sull'operato del Governo e sulla speranza di vedersi affidata la presidenza di queste Commissioni (in conformità con quanto abitualmente avviene per quelle di vigilanza): speranza realizzatasi nel solo caso della Commissione per la riforma del bilancio statale, alla cui presidenza fu eletto il deputato Marzano.

<sup>12</sup> Per un'approfondita ricostruzione del quale si rinvia, per tutti, a N. LUPO, *Il parere parlamentare*, cit., 1037 ss.

ha mai escluso la possibilità di farvi ricorso<sup>13</sup>, e che dunque in linea teorica non sembrano sussistere ostacoli alla legittimità di un parere vincolante.

Ad ogni modo anche tale possibilità non è stata poi sfruttata a livello pratico: se infatti facciamo eccezione per un solo caso in cui è stato previsto un parere conforme<sup>14</sup>, gli altri tentativi di rendere vincolanti i pareri parlamentari non hanno infatti avuto successo, dal momento che sono stati quasi sempre portati avanti dalle opposizioni attraverso la loro attività emendativa al progetto di legge delega, e che sembra sussistere una prassi dei presidenti d'assemblea nel senso di ritenere inammissibili tali emendamenti<sup>15</sup>.

Allo stato delle cose, dunque, a fronte di un parere meramente obbligatorio non sussiste in capo al Governo neppure un obbligo di motivazione in caso di mancato recepimento<sup>16</sup> a meno che esso non sia esplicitamente disposto all'interno della stessa legge di delegazione<sup>17</sup>. In altri termini, in assenza di una forza giuridica di tali pareri, l'unica sanzione per l'eventuale scostamento dalle indicazioni ricevute spetterà alle Camere su un piano squisitamente politico, all'interno delle dinamiche che caratterizzano il rapporto di fiducia.

La domanda cui a questo punto è indispensabile dare una risposta è perché sia così diffusa oggi la percezione che questo controllo di tipo politico non sia più sufficiente, idoneo a garantire il corretto esercizio della delegazione legislativa.

La soluzione sta in una serie di ragioni relative ai recenti sviluppi della

---

<sup>13</sup> Nel caso delle già citate sentt. n. 78/1957 e n. 173/1981 la Corte si è infatti limitata a ravvisare nei casi sottoposti al suo esame la mancanza del requisito della vincolatività, senza però sancire l'illegittimità costituzionale del fenomeno in questione.

<sup>14</sup> L'art. 7, l. n. 81/1989 ha infatti previsto un parere conforme della Commissione parlamentare sugli schemi di decreti legislativi e correttivi al testo del nuovo codice di procedura penale. Per una critica al potere vincolante di tali pareri, cfr. G. CONSO, *Le operazioni di legislazione delegata nell'impatto con i valori costituzionali*, in *Riv. prat. trib.*, 1990, I, 268.

<sup>15</sup> Cfr. N. LUPO, *Il parere parlamentare*, cit., 1037 ss., il quale ricostruisce la dinamica degli ultimi tentativi effettuati dall'opposizione in tal senso e le conseguenti decisioni dei presidenti d'assemblea.

<sup>16</sup> Come espressamente affermato nella sent. n. 156/1985 della Corte costituzionale, in *Giur. cost.*, 1985, 1111 ss.

<sup>17</sup> In questa prospettiva si veda anche – nella passata legislatura – la lettera del Presidente della Camera Violante del 21 gennaio 1999, con la quale ha chiesto al Presidente del Consiglio D'Alema che a fronte di rilievi parlamentari che «si richiamino, in modo argomentato, al rispetto dei limiti della delega e dei principi e criteri direttivi, il Governo informi il Parlamento sul seguito dato a tali rilievi ovvero *dia conto delle ragioni* per le quali non li ritiene fondati» (corsivi aggiunti). Per la ricostruzione della questione si veda ancora N. LUPO, *Il parere parlamentare*, cit., 1004.

forma di governo, tra loro intimamente connesse, e su cui vale la pena spendere qualche parola, pur senza alcun pretesa di completezza vista la complessità delle questioni in gioco.

La chiave di lettura per comprendere questa evoluzione è indubbiamente rappresentata dal passaggio ad un sistema tendenzialmente maggioritario, con il conseguente ed inevitabile aumento delle prerogative e dei poteri dell'esecutivo. In questa situazione sono due le esigenze fondamentali che si contrappongono: da un lato la garanzia per il Governo di avere strumenti adeguati per realizzare il proprio programma elettorale; dall'altro quella per le opposizioni di disporre di efficaci mezzi di controllo e di vedersi riconosciuti dei diritti nell'esercizio dell'attività normativa, non vedendo ridotto il Parlamento ad un organo di mera ratifica.

L'utilizzo della delegazione legislativa rappresenta proprio il campo in cui è più evidente la ricerca di un equilibrio tra i due opposti.

Il Governo – non senza la complicità del Parlamento – ha infatti individuato nel procedimento delegato la via principale attraverso cui realizzare le proprie priorità politiche con una duplice conseguenza<sup>18</sup>: da un lato un enorme aumento quantitativo della produzione di decreti legislativi<sup>19</sup>, dall'altro l'utilizzo di questo strumento per regolamentare settori sempre più ampi e rilevanti dell'ordinamento e per realizzare i principali processi di riforma dello Stato.

L'elemento che in qualche modo ha però provocato la rottura degli equilibri tra Governo e Parlamento è stato lo sviluppo di una tendenza sempre più decisa ad una minore determinazione dei principi e dei criteri direttivi all'interno delle leggi di delega, con un conseguente aumento esponenziale del livello di discrezionalità dell'esecutivo nella determinazione dei contenuti dei decreti. D'altro canto la stessa Corte ha ammesso che, nel caso in cui vengano affidati al Governo interventi assai articolati e complessi (come ad esempio quelli di riforma), deve essere giustificata «una qualche genericità dei principi e criteri direttivi della legge delega<sup>20</sup>», e che tale genericità non

---

<sup>18</sup> È stato da più parti evidenziato come tale processo sia strettamente collegato agli effetti prodotti dalla sent. n. 360/1996 che ha di fatto posto fine al fenomeno della reiterazione dei decreti legge e più in generale all'utilizzo abusivo di questo strumento normativo, progressivamente divenuto il mezzo principale per realizzare le priorità politiche dell'Esecutivo. Cfr., per tutti, E. Malfatti, *Rapporti*, cit., spec. 270 ss., che evidenzia questo passaggio dalla fase dell'abuso della decretazione d'urgenza a quella di abuso della delega legislativa.

<sup>19</sup> Basti pensare al dato riportato da V. Cerulli Irelli, *Legislazione delegata*, cit., 149, il quale parla di un passaggio nella XIII legislatura ad una media mensile di 6,58 decreti legislativi (a fronte di una media di 1,33 nella X legislatura).

<sup>20</sup> Sent. n. 243/1982, in *Giur. cost.*, 1982, 2343 ss.

integra una lesione dell'art. 76 Cost.: in questi casi, infatti, il limite dei principi – in ragione della moltitudine di variabili da considerare – non può determinare specificamente gli interventi del Governo, e per questo motivo si ritiene più opportuno delimitare il potere del legislatore delegato attraverso un controllo successivo sugli schemi dei decreti legislativi<sup>21</sup>.

In questo quadro il parere parlamentare non ha dunque visto diminuire la propria diffusione, ma è anzi diventato il nuovo fulcro del procedimento legislativo delegato, il momento in cui devono trovare una composizione le due esigenze cui abbiamo fatto riferimento<sup>22</sup>.

Il nodo centrale che deve essere sciolto – se possibile – diventa quindi quello dell'individuazione della funzione che svolge il parere parlamentare.

Se infatti storicamente l'espressione di tali pareri traduceva l'esercizio della funzione di controllo del Parlamento sull'operato del Governo, i recenti stravolgimenti nell'utilizzo delle fonti normative cui si è accennato hanno reso pressoché impossibile darne una qualificazione sostanziale unica: la progressiva diminuzione dei parametri sui quali dovrebbe svolgersi il controllo ha infatti prodotto la tendenza delle Commissioni a svolgere attraverso la loro emanazione una funzione di co-legislazione<sup>23</sup>, ovvero a contribuire alla concreta determinazione dei contenuti dei decreti.

Ecco perché, se da un lato è possibile individuare una categoria unica di pareri sugli atti normativi del Governo<sup>24</sup>, è invece assai arduo – e aggiunge-

<sup>21</sup> Il giudice costituzionale afferma infatti nella sentenza in parola che «la maggiore ampiezza delle scelte strumentali affidate al legislatore delegato era ... d'altra parte temperata dalla previsione ... del ... parere di una commissione composta da quindici senatori e quindici deputati, richiesto sui decreti delegati da emanare». Per questa ricostruzione si veda S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Liguori, Napoli, 1990, spec. 178-179, il quale esamina in maniera esaustiva le problematiche connesse all'irriducibile politicità del limite dei principi e criteri direttivi.

<sup>22</sup> Così N. LUPO, *Il parere parlamentare*, cit., 1009-1010.

<sup>23</sup> Per questa ricostruzione della *ratio* della co-legislazione si veda ancora N. LUPO, *Il parere parlamentare*, cit., 1014-1015. Insistono inoltre su questa peculiare finalità che i pareri sui decreti andrebbero assumendo, V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata*, cit.; P. CARETTI-M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche. Il caso della Commissione bicamerale per l'attuazione della l. n. 59. Rapporto sulla rilevazione svolta nell'ambito del seminario 2000*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari, Quaderno n. 11*, Giappichelli, Torino, 2001, 197 ss.

<sup>24</sup> Sul punto si veda infatti la lucida ricostruzione circa la peculiarità e l'unitarietà di questa categoria effettuata da N. LUPO, *Il parere parlamentare*, cit., 975 ss., ma anche i ragionamenti svolti da E. MALFATTI, *Rapporti*, cit., circa l'opportunità di affrontare insieme le questioni relative alle deleghe legislative e alle delegificazioni. *Contra*, per un tentativo di riportare tutti i pareri parlamentari sotto un'unica funzione esercitata dalle Camere, si veda A. CASU, *Considerazioni in tema di parere parlamentare su atti del Governo*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 4, Roma, 1992, 295 ss.

rei inutile – tentare una definizione unitaria della funzione che effettivamente svolgono all'interno del procedimento legislativo delegato<sup>25</sup>.

In definitiva il carattere fondamentale della delega legislativa sta proprio nella sua polivalenza, in virtù della quale «essa è prescelta come strumento legislativo in rapporto a molteplici esigenze» e che dunque «sfugge a ricostruzioni ancorate all'idea del carattere unitario dell'istituto, concepito come spostamento 'eccezionale' della competenza legislativa in ragione della complessità tecnica dell'oggetto da disciplinare»<sup>26</sup>. E se dunque è la duttilità l'elemento che rende così appetibile l'utilizzo di questo strumento normativo, tale requisito deve necessariamente caratterizzare anche l'intervento parlamentare che in tale procedimento si inserisce.

Per questa ragione appare a prima vista inutile tentare uno sforzo definitorio che abbracci l'intera categoria dei «pareri sui decreti legislativi», e viceversa opportuno esaminare quali soluzioni siano praticamente adottate dalle singole Commissioni chiamate ad intervenire nei procedimenti legislativi delegati.

In particolare, quindi, si tenterà di evidenziare le correlazioni esistenti tra la specifica competenza dell'organo chiamato ad intervenire e la funzione del parere che esso esprime, individuando inoltre se vi siano delle connessioni con la struttura dei pareri che vengono espressi. In altri termini ci si propone di valutare se a seconda delle competenze della Commissione cambi in qualche modo la finalità del parere espresso, e se – in secondo luogo – il perseguimento di obiettivi diversi comporti l'utilizzo di differenti strumenti nella tecnica di redazione del parere<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Giunge a questa conclusione, prendendo le mosse dalle indicazioni offerte dalla giurisprudenza costituzionale, E. MALFATTI, *Rapporti*, cit., 73; ritengono invece che il parere – e il procedimento che porta alla sua elaborazione – stiano in qualche modo a metà tra controllo e co-legislazione N. LUPO, *Il parere parlamentare*, cit., spec. 1014-1015, e M. MANETTI, *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla codecisione*, in *Quad. cost.*, 1991, 399.

<sup>26</sup> Così S. STAIANO, *Decisione*, cit., 16.

<sup>27</sup> Un esame del genere è stato effettuato – nelle sue linee generali – da N. LUPO, *Il parere parlamentare*, cit., 1012, in riferimento al rapporto sussistente tra procedimento scelto per l'espressione del parere ed effettiva funzione svolta dalla Commissione. L'A. individua infatti due tipi fondamentali di modelli procedurali: il primo, analogo a quello seguito generalmente dalle Commissioni in sede referente, in cui spetta al relatore decidere se accogliere o meno le proposte di modifica relative al testo del parere da lui elaborato, e l'eventuale proposta di parere alternativa – di norma – non sarà neppure posta in votazione, vista l'operatività del meccanismo della preclusione (in base a cui ciò sarà possibile solo se venga rigettata la proposta di parere del relatore). Nel secondo modello, invece, le proposte di modifica vengono trattate come gli emendamenti nel procedimento legislativo, e dunque sono poste in votazione prima del parere proposto dal relatore: in tal modo i parlamentari possono in concreto partecipare alla reale formazione del testo del parere.

A tale scopo si è scelto di prendere in considerazione il lavoro di tre soggetti funzionalmente assai diversi tra loro, in modo da individuare se vi siano delle differenze – e se sì quali – nelle modalità con cui esse intervengono nel procedimento di delegazione legislativa: la Commissione bicamerale per la riforma amministrativa, il Comitato per la legislazione e la Commissione Affari costituzionali della Camera.

#### 4. *L'attività della Commissione bicamerale per la riforma amministrativa*

La Commissione in questione<sup>28</sup> (detta anche «Bicameralina» per distinguerla dalla coeva Commissione bicamerale per le riforme istituzionali) è stata istituita a norma dell'art. 5 della l. n. 59/1997, con i compiti di esprimere pareri sui provvedimenti attuativi di tale legge, di verificarne periodicamente lo stato di attuazione e infine di darne notizia al Parlamento mediante relazioni semestrali: in definitiva svolgere un'attività di controllo e monitoraggio permanente sulle modalità e i tempi di attuazione di questa complessa riforma.

Ma in realtà la Commissione si è limitata a svolgere questa funzione istituzionale, oppure ha modificato *in itinere* i propri obiettivi e – di conseguenza – gli strumenti per realizzarli?

Se partiamo da una semplice lettura dei pareri emessi, l'aspetto più evidente consiste nella difficoltà di riunirli tutti sotto una tipologia unitaria: e tale mancanza di omogeneità è rintracciabile sia a livello formale che sostanziale.

Partendo dal profilo formale, i pareri esaminati non rispondono sempre ai criteri stabiliti a livello regolamentare. L'art. 73, c. 3°, del regolamento della Camera dei deputati prevede infatti che l'esame di un progetto di legge in sede referente – a cui deve essere equiparato quello svolto dalla Commissione bicamerale – debba necessariamente concludersi con l'espressione di un parere favorevole o contrario, eventualmente recante osservazioni o condizioni.

Se tale previsione sancisce in qualche modo la tipicità dei pareri parla-

---

Ebbene, secondo l'A., il primo di questi due modelli – almeno in via tendenziale – meglio si adatta all'esercizio di una funzione di controllo, mentre attraverso il secondo si esplica in maniera più efficace la funzione di colegislazione.

<sup>28</sup> In riferimento alla cui attività si veda V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata*, cit.; P. CARRETTI-M. MORISI, *Parlamento*, cit.; M. PLUTINO, *Note sullo svolgimento dei rapporti tra Governo e Parlamento nella XIII legislatura. L'esperienza della c.d. Bicameralina sulla legislazione delegata nel contesto del riaffacciarsi del principio dell'intesa*, in V. COCOZZA-S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, II, Giappichelli, Torino, 527 ss.

mentari, tuttavia nella prassi la Bicameralina si è fortemente allontanata da questo modello, dal momento che – pur continuando comunque ad esprimersi in termini di favore o contrarietà allo schema di provvedimento all'interno del dispositivo – ha spesso utilizzato l'introduzione di indirizzi nel parere, insieme o in sostituzione delle classiche osservazioni e condizioni.

In realtà la rottura dello schema regolamentare non è semplicemente nominalistica, ma ha delle rilevanti conseguenze dal punto di vista giuridico: infatti a livello pratico risulta ormai pacifico che attraverso la condizione si intende porre un vincolo più rigido nei confronti del Governo, mentre l'osservazione rappresenta uno strumento meno cogente sfruttato soltanto per sollevare un problema. In sostanza, dunque, l'utilizzo indifferenziato di indicazioni che vanno sotto il nome generico di «indirizzi» fa venir meno la possibilità di individuare *prima facie* quale sia il significato e la portata della proposta, e di conseguenza anche l'importanza del suo recepimento.

Una scelta di questo tipo già mostra quale sia la funzione che la Commissione intende assolvere nei confronti del Governo: il fatto che si scelga di non differenziare più a livello giuridico il valore delle proprie indicazioni è infatti un sintomo chiaro della decisione di spostare l'asse del rapporto Commissione – Governo sul solo piano dell'influenza politica. In altre parole – partendo proprio dalla mancanza di vincolatività giuridica dei pareri parlamentari e dalla conseguente difficoltà oggettiva di realizzare un controllo realmente efficace – la Bicameralina ha senz'altro imboccato l'altra via a sua disposizione, tentando di intervenire in maniera più diretta nel merito delle scelte contenutistiche effettuate.

L'obiettivo è dunque quello della colegislazione, ovvero della collaborazione che viene a realizzarsi tra i due interlocutori al fine della concreta predisposizione dei decreti delegati: in questa prospettiva, dunque, il parere parlamentare si configura come un vero e proprio atto di indirizzo politico, allontanandosi sensibilmente dalla categoria del controllo e della consulenza<sup>29</sup>.

Ciò che bisogna capire è quale sia il livello di collaborazione posta in essere, o meglio comprendere quali siano i contenuti concretamente inseriti negli indirizzi e quale scopo essi si pongano.

---

<sup>29</sup> In questi termini si veda V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata*, cit., 166, che distingue queste due categorie indicando come atti consultivi gli altri atti compresi nel procedimento normativo, come il parere del Consiglio di Stato, o della Conferenza Stato-Regioni. In qualche modo anche la maggioranza pareva aver intuito un'evoluzione del genere, come dimostra F. BASSANINI, *Le autonomie*, cit., 84, il quale parla di funzione di «controllo-partecipazione del Parlamento», mentre probabilmente l'opposizione avrebbe preferito l'esercizio di un controllo in senso stretto sull'operato del Governo (come sembra dimostrare l'idea di avvicinarla alle Commissioni di vigilanza, sulla quale si veda *retro*).

Procedendo ad un esame della casistica di pareri proposti dalla Commissione, è comunque possibile individuare – in via peraltro assai approssimativa – tre categorie generali<sup>30</sup>.

Un primo gruppo potrebbe essere quello degli indirizzi recanti indicazioni generali, mediante i quali la Commissione specifica con maggior chiarezza i principi presenti nella legge di delegazione (talvolta giungendo ad introdurre di nuovi), suggerendo al Governo di modificare il proprio schema di decreto alla luce delle ulteriori indicazioni che gli vengono fornite, ed eventualmente proponendo anche alcune possibili soluzioni.

Un secondo tipo può essere quello degli indirizzi maggiormente specifici, attraverso cui la Commissione si spinge a dare non solo delle indicazioni generali, ma anche a prospettare al Governo una precisa soluzione delle questioni rilevate, in forte ruolo propositivo.

Un terzo gruppo è infine quello degli indirizzi aventi un contenuto normativo diretto, i quali si presentano come vere e proprie riformulazioni di disposizioni o parti di esse, direttamente idonee a modificare lo schema del provvedimento.

È del tutto evidente che, a seconda del tipo di proposta effettuata, l'attività di collaborazione cambia del tutto i propri connotati, comportando problemi assai diversi tra loro.

Se questa strategia utilizzata dalla Bicameralina non desta infatti particolari preoccupazioni quando le indicazioni – anche direttamente sostitutive di parti dello schema di decreto – hanno come oggetto elementi di *drafting* formale oppure quando toccano elementi secondari del decreto<sup>31</sup>, ben diversa è invece la situazione nei casi in cui la Commissione licenzia un parere in cui vengono affrontate questioni di rilievo contenutistico, giacché, di fronte a leggi di delega spesso e volentieri «in bianco», l'espressione del parere risponde all'esigenza di recuperare il ruolo di determinazione dei principi e criteri direttivi.

In realtà se tale obiettivo viene perseguito mediante l'indicazione o il chiarimento della loro originaria portata, non sembra corretto individuare una deviazione rispetto allo schema dell'art. 76 Cost.; e lo stesso discorso può valere – anche se con le debite differenze<sup>32</sup> – per la prassi di indicare negli in-

---

<sup>30</sup> Per tale ricostruzione si veda ancora P. CARETTI-M. MORISI, *Parlamento*, cit., 217-218.

<sup>31</sup> In tali ipotesi, infatti, la riformulazione puntuale del precetto normativo non lede prerogative fondamentali dell'esecutivo, ed anzi può verosimilmente risultare un valido strumento per porre rimedio alla disattenzione che talvolta caratterizza la redazione dei testi normativi da parte del Governo.

<sup>32</sup> Non vi è dubbio infatti che in questo secondo caso ci troviamo di fronte ad un'integrazione successiva delle direttive fondamentali cui si deve attenere il Governo.

indirizzi una serie di possibili soluzioni concrete tra le quali il Governo è chiamato a scegliere.

Lo scenario cambia invece completamente in presenza degli indirizzi (invero sempre più frequenti) con cui si formulano direttamente delle soluzioni normative precise su questioni di particolari rilievo contenutistico. Questo *trend* trova la sua più evidente dimostrazione nel fenomeno che è stato definito come «perforazione dello schema del parere»<sup>33</sup>, in riferimento alla prassi per cui, nel corso dell'esame del provvedimento, gli emendamenti presentati sulla proposta di parere formulata dal relatore in realtà sono direttamente rivolti al testo dello schema trasmesso dal Governo.

In altri termini quando la colegislazione si risolve in una decisione comune di adottare precise disposizioni normative è evidente come ci si trovi di fronte ad un allontanamento dal modello costituzionale difficilmente tollerabile (quantomeno a costituzione vigente)<sup>34</sup>, con il rischio – invero prospettato molti anni addietro – stavolta concreto di veder realizzato nel procedimento legislativo una «forma ibrida di legislazione»<sup>35</sup>, e dunque né governativa, né parlamentare.

Si potrebbe comunque obiettare ad una tale affermazione ricordando che ad ogni modo il Governo resta del tutto libero – quantomeno a livello giuridico – di recepire le indicazioni, e che in fin dei conti le strategie messe a punto della Bicameralina potrebbero essere vanificate da un atteggiamento di sostanziale chiusura da parte dell'esecutivo. In realtà il livello di accoglimento di tali indirizzi è risultato particolarmente elevato<sup>36</sup>, e dunque il modello descritto sembra aver trovato un ottimo riconoscimento, essenzialmente per due ragioni ulteriori rispetto a quelle già menzionate.

In primo luogo perché, anche se la decisione è stata quella di rafforzare l'influenza politica sul Governo, tuttavia è stata sentita l'esigenza di garantire ai pareri ancora una volta una qualche forza giuridica: come non interpretare infatti in questa direzione la lettera dei Presidenti della Camera dei

---

<sup>33</sup> Così N. LUPO, *Il parere parlamentare*, cit., 1015, il quale evidenzia come spesso anche il relatore abbia la tentazione di riscrivere integralmente lo schema del provvedimento: tali prassi risultano tuttavia «evidentemente devianti rispetto alla procedura corretta», in base alla quale la paternità dell'atto deve restare esclusivamente del Governo.

<sup>34</sup> Per queste considerazioni si veda P. CARETTI-M. MORISI, *Parlamento*, cit., 217 ss.

<sup>35</sup> Così C. ESPOSITO, *Osservazione*, cit.

<sup>36</sup> Si rinvia ai dati che sono emersi dall'indagine svolta dai borsisti del Seminario di Studi e Ricerche parlamentari «Silvano Tosi» durante l'anno accademico 1999-2000, ora pubblicati in P. CARETTI-M. MORISI, *Parlamento*, cit. I risultati di questo lavoro possono considerarsi assolutamente attuali anche al termine della tredicesima legislatura, dal momento che dopo la sua conclusione la Commissione ha provveduto ad esaminare soltanto un altro decreto legislativo.

deputati e del Senato del 15 dicembre 1998 indirizzata al Presidente del Consiglio, con cui si è affermato che il Governo non possa apportare al testo finale del decreto modifiche che non siano riconducibili ai contenuti del parere espresso dalla Commissione?<sup>37</sup>

In realtà il Governo ha spesso disatteso tale raccomandazione<sup>38</sup>, anche se le modifiche autonomamente introdotte non sono praticamente mai un'espressione attraverso cui si esprime una discrezionalità assoluta dell'esecutivo in contrasto con i suggerimenti che provengono dall'esterno: in altre parole il loro utilizzo non deve essere letto in una prospettiva di aperto contrasto e dunque di reazione del Governo alla Commissione, ma di rielaborazione autonoma dei suggerimenti ricevuti. Nella grande maggioranza dei casi, infatti, o introducono elementi che – seppur non esplicitamente indicati dalla Commissione bicamerale – seguono le linee generali del parere parlamentare, oppure recepiscono segnalazioni di altri soggetti che hanno esaminato lo schema di decreto e che la Bicameralina non ha fatto proprie.

La seconda ragione che sta alla base del successo del modello della co-legislazione consiste proprio nel fatto che essa coinvolge non soltanto il Parlamento, ma anche – o meglio soprattutto – altri soggetti istituzionali, che intervengono nella formazione della decisione normativa.

In questa situazione l'attività della Commissione risulta lo strumento per rendere evidenti questi processi decisionali spesso sotterranei: a tale esigenza prioritaria deve essere ricollegata la lettera inviata dal Presidente della Camera dei deputati al Presidente del Consiglio il 2 ottobre 1998, nella quale si stabilisce che il parere parlamentare deve necessariamente essere l'ultimo atto del procedimento, ragion per cui, se sono richiesti altri pareri, questi devono essere allegati allo schema di decreto inviato al Parlamento<sup>39</sup>. In que-

---

<sup>37</sup> Su tale questione si è sostenuta la nascita di una vera e propria prassi parlamentare che dunque, integrando direttamente le previsioni regolamentari, porrebbe un altro vincolo – stavolta giuridico – alle scelte dell'esecutivo (così V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata*, cit., 163).

<sup>38</sup> Se infatti si esaminano i risultati dell'indagine svolta a livello quantitativo, possiamo renderci conto che in riferimento ai 46 decreti presi in considerazione sono state apportate ben 118 modifiche autonome: in effetti pare dunque difficile sostenere che il principio affermato sia stato sempre rispettato tranne che in casi «sicuramente limitati» (in questi termini V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata*, cit., 171).

<sup>39</sup> Su questo aspetto si veda più in dettaglio V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata*, cit., 162, e l'attento esame effettuato da N. LUPO, *Il parere parlamentare*, cit., 1002, il quale mette in evidenza come su tale questione vi sia stato un grosso per tutti contrasto tra istituzione parlamentare e Consiglio di Stato, da cui sono venute ripetute affermazioni (si veda per tutti Cons. St., ad. gen., 13 aprile 1994, n. 115/94) circa la propria competenza ad esprimere «l'ultimo atto precedente la deliberazione finale di approvazione da parte del Consiglio dei Ministri», in quanto esso verte sulla legittimità generale dell'atto.

sto modo il parere della Commissione viene ad essere lo snodo fondamentale di tutto il complesso iter di formazione della decisione finale e dunque la sua stesura non può non tenere conto delle istanze provenienti dagli altri soggetti coinvolti nell'esame degli schemi di decreto.

In definitiva l'elaborazione degli indirizzi contenuti nel parere definitivo non sarà soltanto di paternità parlamentare, ma anzi assai spesso dovrà limitarsi a recepire indicazioni altrui. Non a caso questa iniziativa presidenziale è certamente in strettissima correlazione con le lettere indicate in precedenza e riguardanti l'impossibilità di introdurre modifiche autonome, in quanto questo divieto ha un senso nella misura in cui l'esame parlamentare risulta completo ed esaustivo; se invece la Commissione svolge un'indagine parziale, di conseguenza anche il parere vedrà ridotte le proprie possibilità di essere recepito dal Governo<sup>40</sup>. Laddove infatti sussista un contrasto tra le posizioni dei soggetti coinvolti nella fase istruttoria, sarà infatti più consistente il rischio che il Governo introduca delle modifiche autonome, in qualche modo vanificando gran parte degli sforzi fatti per garantire una maggiore influenza politica.

Ecco perché questo fenomeno non deve essere letto nel senso di una diminuzione dell'autonomia e dunque del potere attribuito alla Bicameralina, ma anzi in quello diametralmente opposto di un rafforzamento del suo ruolo e della funzione che concretamente è andata assumendo: la completa informazione su tutti gli orientamenti relativi ad un determinato provvedimento insieme alla capacità di rielaborarli e farli propri, risulta decisiva se si considera che mediante il parere ora si vuole proporre un indirizzo politico, piuttosto che effettuare un controllo sullo schema di decreto, e che dunque il parere avrà tanta più autorità quanto minori saranno le possibilità che risulti contraddetto da altri interventi.

Quanto abbiamo detto contribuisce a ridimensionare in maniera significativa l'immagine di una Commissione bicamerale autonoma nelle proprie scelte e dotata di strumenti per imporle all'Esecutivo, e evidenzia forse il tratto saliente della sua funzione: che non è quella di controllare, ma neppure quella specifica di legiferare insieme al Governo, quanto – più esattamente – quella di fungere da punto di raccordo tra le istanze dei diversi centri di interesse coinvolti nella decisione finale e di farsene promotore presso il soggetto abilitato a prenderla.

In sostanza quanto più completa sarà l'attività di sintesi, tanto maggiori saranno le capacità di persuasione sull'Esecutivo. E il parere è lo strumento

---

<sup>40</sup> Così P. CARETTI-M. MORISI, *Parlamento*, cit., 225, che mettono in evidenza la stretta relazione funzionale esistente tra i due interventi presidenziali.

attraverso cui realizzare questo delicato equilibrio: se infatti la priorità è rappresentata dall'esigenza di offrire un punto di vista unitario e definitivo su un determinato testo normativo, tutta l'attività dovrà necessariamente fondarsi sul principio dell'intesa<sup>41</sup>, e dunque sulla frequente necessità di far prevalere l'accordo sulle logiche di stretta appartenenza (ad un determinato organo o ad una certa area politica).

Solo in questa prospettiva si comprende appieno la particolare struttura data ai pareri espressi e l'utilizzo che viene fatto della nuova categoria degli indirizzi: l'indirizzo infatti sostituisce progressivamente l'osservazione e la condizione perché la sua formulazione non porta con sé un'automatica percezione del grado di cogenza, ma serve soltanto a dare un suggerimento la cui potenzialità persuasiva risiede dunque non tanto nella forma che viene ad assumere, ma nel contenuto e nella fase istruttoria che lo caratterizzano.

##### 5. *L'esperienza del Comitato per la legislazione*

Il Comitato per la legislazione costituisce – al pari della Bicameralina – un altro punto di osservazione privilegiato per la comprensione della natura e delle tipologie d'intervento parlamentare in ragione delle particolari competenze assegnategli<sup>42</sup>. Se infatti era stato originariamente istituito per svolgere un controllo obbligatorio su tutti i disegni di legge di conversione di decreti legge, e facoltativo (ovvero su richiesta di un quinto dei membri di ogni Commissione di merito) per ogni altro progetto di legge, tuttavia è stato pos-

---

<sup>41</sup> Dallo studio svolto sull'iter dei pareri in Commissione emerge infatti come dato pressoché costante, che la dialettica maggioranza-opposizione, almeno nei toni esacerbati che spesso caratterizzano lo scontro politico, è sostanzialmente venuta meno: alla consueta contrapposizione politica tra le due parti in gioco che puntualmente si verifica durante l'esame dei provvedimenti più rilevanti, si è progressivamente sostituita quella tra la Bicameralina nella sua interezza e il Governo. In altri termini la Commissione ha sostanzialmente agito in maniera fortemente istituzionale spesso sganciandosi dalle logiche di appartenenza anche durante l'esame di provvedimenti di particolare rilievo politico. Per un approfondimento dell'atteggiarsi dei rapporti tra forze politiche all'interno della Commissione, si vedano le annotazioni di M. PLUTINO, *Note*, cit.

<sup>42</sup> In generale sul ruolo e le competenze del Comitato per la legislazione si vedano, tra gli altri, F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 527 ss; F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 717-718; M.P.C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999; E. BERARDUCCI-R. ALESSE, *Comitato per la Legislazione*, in *Enc. giur.*, VIII, agg. 2000, 8 ss.

sibile assistere ad un progressivo ampliamento delle competenze materiali in ragione delle più recenti tendenze legislative.

Con una novella regolamentare del 20 luglio 1999 si è infatti contestualmente provveduto da un lato a prevedere un intervento obbligatorio del Comitato «sui progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge»<sup>43</sup>, dall'altro a sancire (attraverso il nuovo art. 96-ter) la possibilità che il Comitato esamini (sempre sulla richiesta del consueto *quorum* di un quinto dei membri di una Commissione permanente) gli schemi degli atti normativi predisposti dal Governo per i quali è richiesto un parere parlamentare. In altri termini attraverso queste significative modifiche regolamentari il Comitato viene posto in condizione di intervenire in maniera incisiva<sup>44</sup> – e soprattutto a due riprese (anche se la seconda risulta eventuale) – all'interno del procedimento di cui all'art. 76 Cost.<sup>45</sup>.

La principale questione da tener presente è dunque quella della reale efficacia di tale parere e, ancora una volta, degli specifici strumenti predisposti per realizzarla.

Anche al Comitato si è posto infatti il problema della mancanza di vincolatività dei pareri espressi ed anche in questo caso la soluzione approntata mira ad una valorizzazione dell'influenza politica rispetto all'obiettivo del recepimento formale delle indicazioni formulate nei confronti dei destinatari del parere. Ma assai diversi sono gli strumenti scelti per perseguirla.

Se infatti il fine è stato quello di veder riconosciuto dagli altri soggetti coinvolti il valore del proprio contributo al processo di decisione normativa, la via percorsa per raggiungerlo è stata quella di creare intorno a sé un diffuso consenso per l'elevato valore giuridico del lavoro svolto e per l'approccio fortemente istituzionale dimostrato: devono essere infatti interpretate in

---

<sup>43</sup> Così dispone il comma 6-bis dell'art. 16-bis, formalizzando la prassi già esistente circa l'automatizzazione dell'intervento sui testi recanti disposizioni di delegazione legislativa (disposta da una lettera del Presidente della Camera Violante indirizzata a tutti i Presidenti di Commissione del 30 aprile 1998) e allargando tale intervento a quelli recanti norme di delegificazione.

<sup>44</sup> Dal momento che l'obiettivo della qualità della legislazione non viene più perseguito soltanto all'interno dell'istruttoria legislativa, ma deve anche essere tenuto presente dall'esecutivo ai fini della predisposizione degli schemi di decreto.

<sup>45</sup> È stato giustamente notato da N. LUPPO, *Il parere parlamentare*, cit., 1048, che, se si tiene conto della competenza obbligatoria anche in materia di decretazione d'urgenza (disposta dall'art. 96-bis), il Comitato può essere considerato il luogo più idoneo ad individuare le tendenze e le definizioni dei nuovi strumenti normativi, soprattutto in ragione della natura sostanzialmente tecnica delle valutazioni effettuate.

questo senso alcune fondamentali iniziative adottate in via di prassi, quali ad esempio lo sviluppo di una tendenza ad esprimersi sempre all'unanimità<sup>46</sup>, o a trovare delle strade alternative per veder accolti i propri suggerimenti<sup>47</sup>. In altre parole emerge con chiarezza l'obiettivo del Comitato di porsi come organo di indirizzo in materia di qualità della legislazione, concentrando i propri sforzi più sull'affermazione di regole generali (relative alle esigenze che devono essere sempre considerate nella redazione dei testi normativi), che sul controllo effettuato sul singolo progetto di legge. Ebbene anche in questo caso la modificazione del ruolo istituzionale trova una precisa conferma nella peculiare struttura progressivamente assunta dai pareri.

In primo luogo a partire dalla seduta del 7 aprile 1999<sup>48</sup>, il Comitato si esprime mediante un dispositivo «neutro», al cui interno si menziona soltanto quali siano gli interventi necessari per il rispetto dei parametri regolamentari: il Presidente della Camera si è infatti espresso favorevolmente sull'opportunità di far emergere la peculiarità del controllo (relativo non al merito del provvedimento, ma al riscontro dei parametri indicati dagli art. 16-*bis* e 96-*bis*, e dunque strettamente tecnico) del Comitato rispetto a quello delle altre Commissioni, anche attraverso l'adozione di pareri che prescindano dall'espressione di un giudizio favorevole o contrario sul testo normativo.

In secondo luogo particolarmente significativo risulta l'utilizzo di condizioni e osservazioni: infatti, sebbene sussista una significativa differenza giu-

---

<sup>46</sup> Il quinto comma dell'art. 16-*bis* dispone che nei pareri si debba dare conto delle opinioni dissenzienti espresse dai membri del Comitato e delle loro motivazioni. Tale innovazione si inserisce anch'essa nell'esigenza di garantire una maggiore trasparenza dei processi decisionali, e dunque è stata salutata come un importante passo in avanti nel processo di democratizzazione dell'attività normativa.

Se dunque attraverso la *dissenting opinion* si pubblicizzano gli orientamenti emersi in sede di discussione, sin dall'inizio è emerso il rischio che il suo utilizzo destabilizzasse l'attività del Comitato: il pericolo concreto era quello di mettere a repentaglio il consolidamento di una propria giurisprudenza istituzionale, minando la condivisione collegiale dei principi affermati nei pareri, e dunque diminuendone il valore precettivo. Per queste ragioni si è sempre cercato di ricorrere all'espressione di un parere unanime.

<sup>47</sup> La principale via percorsa è stata quella di rafforzare l'attenzione per la qualità della legislazione direttamente attraverso la creazione di uno stabile rapporto tra Comitato e Assemblea: se nella *ratio* del sistema quest'ultima avrebbe dovuto garantire soltanto la trasparenza del processo decisionale, funzionando da cassa di risonanza per le scelte effettuate in Commissione (attraverso la motivazione del dissenso), è invece progressivamente diventata un punto di riferimento per l'attività del Comitato al pari delle Commissioni di merito, garantendo la possibilità che i rilievi del Comitato trovino un riconoscimento sostanziale in un momento successivo a quello dell'esame svolto in Commissione.

<sup>48</sup> Per il cui resoconto, si veda *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 7 aprile 1999, 4 ss.

ridica tra il mancato recepimento di una condizione o di una osservazione<sup>49</sup>, il Comitato – sulla base della loro sostanziale coincidenza a livello contenutistico – ha talvolta preferito diminuire la portata giuridica di una propria indicazione, piuttosto che rischiare ad esempio la formulazione di un'opinione dissenziente<sup>50</sup>. Inoltre, pur mantenendo l'utilizzo delle condizioni e delle osservazioni (e dunque non facendo riferimento alla sfuggente categoria degli indirizzi), tuttavia il Comitato ha ritenuto che questi strumenti non fossero del tutto adeguati allo sviluppo del suo ruolo di indirizzo in materia di politica della legislazione, e dunque ha progressivamente iniziato ad utilizzarne altri.

In un primo momento infatti ha progressivamente sviluppato la tecnica di inserire in premessa al proprio parere delle valutazioni di carattere generale il cui utilizzo è finalizzato ad offrire al Comitato uno strumento ancora più elastico dell'osservazione, in quanto è possibile usufruirne per far emergere considerazioni più ampie rispetto a quelle consentite dai parametri regolamentari e certamente assai utili per il miglioramento della qualità legislativa. In seguito – dalla seduta del 10 febbraio 2000 – il Comitato ha fatto ricorso ad un'altra tipologia di rilievi, le *raccomandazioni*, mediante cui tutti gli indirizzi più generali di tecnica legislativa (e dunque non riferibili a specifiche disposizioni del testo in esame) non si collocano più in premessa, ma all'interno del dispositivo. In questo modo troveranno spazio nella premessa iniziale solo gli elementi che fungono da presupposto motivazionale del parere, nel tentativo di dare conto degli orientamenti sviluppatisi nel corso della discussione: il risultato finale è quello di giungere ad una separazione netta tra motivazione e dispositivo, in cui ora rientrano tutta una serie di considerazioni più ampie, a cui si è voluto garantire un valore maggiormente prelettivo.

Le considerazioni che abbiamo brevemente tentato di fare circa il rapporto tra funzione dell'organo e struttura del parere sembrano poi trovare ulteriore conferma nell'esame concretamente posto in essere dal Comitato

---

<sup>49</sup> Il sesto comma dell'art. 16-*bis* prevede espressamente che solo il mancato recepimento di una condizione obbliga la Commissione a motivarne le ragioni in Assemblea, mentre un tale onere non sussiste per le osservazioni: l'unica differenza tra i due strumenti sta dunque soltanto nel loro grado di cogenza, dal momento che entrambe recano sempre al proprio interno molti spunti ricostruttivi e propositivi.

<sup>50</sup> Si fa riferimento allo sviluppo della prassi della derubricazione: spesso cioè si è preferito formulare un rilievo sotto forma di osservazione – anziché di condizione – al fine di garantire sul punto l'accordo di tutti i componenti, a dimostrazione del fatto che è apparso certamente obiettivo prioritario che all'esterno emergesse una posizione organica e condivisa, prevalendo in qualche modo la funzione di indirizzo su quella di stretto controllo.

sugli schemi di decreti legislativi, ai sensi dell'art. 96 ter. In realtà nel corso della XIII legislatura il Comitato ha avuto modo di esaminare soltanto due schemi di provvedimento<sup>51</sup>, ma ciononostante è possibile trarre ugualmente alcune indicazioni utili ai fini del nostro ragionamento.

L'elemento più evidente e significativo consiste nel sostanziale ritorno della struttura del parere entro lo schema regolamentare, con un semplice utilizzo di osservazioni e condizioni, ma non di raccomandazioni. Colpisce inoltre l'altissimo tasso di accoglimento dei rilievi formulati presso le Commissioni competenti in via principale<sup>52</sup>, segno evidente della qualità del particolare controllo effettuato.

Sebbene questi dati si fondino su numeri troppo esigui per poter essere considerati davvero probanti, non sembra comunque improprio affermare che il controllo svolto sugli schemi di atti normativi presenta significativi elementi di diversità rispetto agli altri svolti dal Comitato.

La ragione fondamentale di questa differenza risiede nella stessa peculiarità procedimentale dell'intervento del Comitato nell'*iter* legislativo delegato: in altri termini il fatto che possa intervenire sia nel corso dell'esame della legge di delega che sullo schema di decreto finale, consente al Comitato stesso di poter valutare con cognizione di causa se siano stati davvero rispettati i principi e criteri direttivi stabiliti nelle leggi di delega. Non a caso già nel primo parere emesso viene affermata la competenza del Comitato – poi espressamente ribadita anche nel secondo – a svolgere un «raffronto delle disposizioni contenute nell'atto in esame con la legge di delega», e vengono individuate in concreto alcune disposizioni in riferimento alle quali la Commissione competente è invitata a valutare l'effettiva corrispondenza ai limiti contenutistici individuati nella legge delegante. E tale valutazione risulta decisiva se si considera che il Comitato – nell'esercizio della propria competenza obbligatoria sulle leggi delega – ha ripetutamente stigmatizzato l'insufficiente determinazione dei principi e criteri direttivi.

In definitiva l'intervento del Comitato per la legislazione sugli schemi di decreto legislativo sembra ispirarsi non tanto a quella funzione di indirizzo politico che invece assolve di consueto, ma piuttosto realizzare maggiormente il fine di controllo in senso stretto, di verifica tecnica della corrispondenza

---

<sup>51</sup> Sul punto si vedano i pareri del 29 febbraio 2000 (su un decreto legislativo relativo alla carriera diplomatica) e dell'11 agosto 2000 (relativo al primo testo unico misto in attuazione dell'art. 7, l. n. 50/1999).

<sup>52</sup> Aldilà della recezione da parte del Governo, colpisce infatti che siano state recepite dalle Commissioni di merito tutte le condizioni poste, a fronte di una media di recepimento che negli altri casi si attesta circa sul 50%.

tra norme deleganti e delegate. Ancora una volta sembra dunque trovare una conferma la tesi prospettata all'inizio, secondo cui la tecnica di redazione del parere muta a seconda delle finalità perseguite e delle funzioni espletate.

#### *6. Il lavoro della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati*

La Commissione Affari costituzionali della Camera effettua un controllo non soltanto in merito alla legittimità costituzionale dello schema di decreto legislativo, ma anche circa la complessiva coerenza ordinamentale del provvedimento, in modo da valutare in concreto se lo strumento legislativo viene utilizzato in modo appropriato.

Da un esame strettamente quantitativo dei pareri emessi dalla Commissione nel corso della XIII legislatura, il dato che emerge con più evidenza consiste ancora una volta nella scelta di non esprimere in nessuna occasione parere contrario allo schema di decreto, risultando sempre più vantaggioso predisporre dei dispositivi favorevoli arricchiti dall'inserimento di indicazioni di vario genere<sup>53</sup>: non a caso soltanto in un'occasione è stato emanato un parere semplicemente favorevole, mentre in tutti gli altri casi si è fatto ricorso a condizioni e osservazioni. Inoltre non si può non notare come sia sicuramente maggiore l'utilizzo delle osservazioni – strumento giuridicamente più blando – rispetto alle condizioni.

In realtà, se dopo questo primo approccio statistico si procede ad un esame più sistematico dei pareri emessi, il profilo più significativo sta nella difficoltà di individuare un'unica strategia alla base della redazione di tali pareri. In altri termini non sembra possibile affermare con un adeguato livello di sicurezza quale sia la funzione che in concreto la Commissione ha inteso assolvere (se cioè abbia optato per un'attività di co-legislazione o per un più tradizionale controllo), dal momento che la struttura dei pareri si presenta di volta in volta sempre diversa.

Da un punto di vista strettamente formale la Commissione non viene mai

---

<sup>53</sup> Si veda ad esempio (in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 5 aprile 2000) il parere sullo schema di decreto legislativo in materia di rapporto di pubblico impiego del personale della carriera prefettizia (poi d.lgs. n. 139/2000), nel quale vengono inserite ben 12 condizioni e ancor più osservazioni: nel caso di specie – visto il gran numero di aspetti contenuti nel decreto che non convincono i membri della Commissione – forse sarebbe stato maggiormente opportuno un parere contrario, ma la soluzione concretamente adottata offre la possibilità di contribuire direttamente alla redazione del provvedimento finale.

meno al rispetto del regolamento, mantenendo inalterato lo schema tipico previsto dall'art. 73 R.C., ma al tempo stesso utilizzando gli strumenti previsti in maniera atipica.

In alcuni casi, ad esempio, è possibile notare l'enorme dilatazione del preambolo del parere<sup>54</sup> (tanto da prevalere nettamente sulla parte dispositiva), in cui vengono inserite una serie di considerazioni generali che certamente vanno aldilà delle esigenze motivazionali dell'atto in questione, per realizzare invece vere e proprie finalità di indirizzo politico.

Altre volte tali considerazioni di ordine generale vengono al contrario inserite all'interno della parte dispositiva, sotto la veste formale di osservazioni, che però prescindono completamente da un qualsiasi riferimento diretto al testo dello schema di decreto e dunque mirano soltanto a sollevare una questione politicamente rilevante<sup>55</sup>.

In altri pareri è invece rintracciabile una tendenza ad agire in senso esattamente contrario a quello finora esaminato, mediante l'introduzione di una serie di indicazioni che – sulla base di una tendenza già richiamata in precedenza – tendono a perforare lo schema di parere, apportando direttamente delle modifiche puntuali al testo normativo di riferimento<sup>56</sup>.

In sostanza il filo rosso che sembra unire queste diverse tipologie di intervento consiste forse nella mancanza di una strategia di fondo della Commissione stessa, in cui probabilmente l'esigenza primaria è stata non tanto quella di affermare un proprio ruolo all'interno del procedimento legislativo delegato (come invece è accaduto per la «Bicameralina» e il Comitato per la legislazione<sup>57</sup>), quanto piuttosto di risolvere le questioni concrete che si

---

<sup>54</sup> Cfr., per tutti, il parere relativo allo schema di decreto legislativo relativo al rapporto di impiego delle forze di polizia e delle forze armate (in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 15 marzo 2000).

<sup>55</sup> Su questo specifico aspetto è illuminante il parere relativo allo schema di decreto correttivo al t.u. sulla disciplina dell'immigrazione (in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 25 marzo 1999), in cui la Commissione in materia di espulsioni «raccomanda» al Governo «di perseguire programmi di cooperazione internazionale attraverso la definizione di accordi bilaterali e multilaterali sulla politica migratoria, nei quali siano previsti impegni concreti di collaborazione reciproca per le pratiche di identificazione, attribuzione della nazionalità»: in sostanza qui l'esame dello schema di decreto diventa semplicemente una scusa per cercare di influenzare le scelte politiche di fondo in una determinata materia.

<sup>56</sup> In tal senso si veda il parere sul decreto legislativo recante testo unico in materia di ordinamento degli enti locali (in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 19 luglio 2000), in cui sono formulate oltre 60 osservazioni, la maggior parte delle quali volte a riscrivere – in parte o per intero – disposizioni dello schema di decreto.

<sup>57</sup> In effetti gli altri due organi, verosimilmente a causa della loro recente istituzione, sono stati in qualche modo «costretti» a trovare delle soluzioni innovative, proprio per riuscire a ri-

ponevano alla sua attenzione. In altre parole la Commissione Affari costituzionali della Camera non ha effettuato una scelta di fondo tra funzione di colegislazione e controllo, utilizzando gli strumenti a propria disposizione in maniera elastica, ma senza rompere lo schema regolamentare.

Anche in questa occasione sembra comunque trovare un'ulteriore conferma – seppur indiretta – la considerazione posta alla base dell'intero ragionamento: al fatto che non risulti chiara la funzione svolta dalla Commissione Affari costituzionali, si accompagna infatti una struttura dei pareri irregolare, sempre differente a seconda delle esigenze che concretamente si pongono, a dimostrazione della sostanziale coincidenza tra ruolo svolto e strumenti utilizzati nell'intervento parlamentare sugli schemi dei decreti.

### 7. Considerazioni conclusive

Sulla base dell'esame effettuato non si può fare a meno di confermare l'impressione posta a fondamento dell'intero ragionamento, e cioè dell'essenziale irriducibilità dei tipi di intervento parlamentare e – conseguentemente – dei pareri espressi sotto un'unica tipologia.

In altri termini la possibilità per il Parlamento di sottoporre l'azione del Governo ad un controllo effettivo (quantomeno attraverso l'utilizzo degli strumenti legislativi e regolamentari attualmente a disposizione) trova un ostacolo difficilmente superabile nell'insopprimibile elasticità del modello della delega legislativa disposto dall'art. 76 Cost. e nell'evidente polimorfismo che ha assunto nella prassi: sta qui la ragione del progressivo sviluppo di forme d'intervento diverse da quelle tipiche e della continua elaborazione di nuove strategie per superare l'*impasse*.

D'altro canto sembra invero assai difficile individuare un'unica soluzione regolamentare capace di dare una risposta alle molteplici esigenze dei vari soggetti coinvolti nel processo di decisione delegata. È infatti del tutto evidente come sia diverso il caso in cui il parere licenziato sia rivolto ad un altro soggetto parlamentare (come avviene nel caso del Comitato), dall'ipotesi in cui il destinatario della decisione sia direttamente il Governo (è il caso della Bicameralina o della Commissione Affari costituzionali); oppure a seconda del tipo di esame (tecnico o politico) effettuato; o ancora

---

tagliarsi un proprio spazio all'interno del procedimento parlamentare in cui andavano ad inserirsi. Ed anche la decisione di allontanarsi dallo schema regolamentare è stata sicuramente facilitata dalle loro peculiarità – sia strutturale che funzionale – rispetto alle altre Commissioni permanenti.

in riferimento al momento dell'intervento (solo sugli schemi di decreto o anche sulla legge delegante). Insomma le variabili in gioco sono davvero troppe per risolvere questa difficile equazione con un'unica formula giuridica.

È già stato evidenziato come desti numerosi dubbi l'eventuale ricorso a pareri vincolanti, ma d'altro canto non sembra neppure auspicabile l'istituzionalizzazione della prassi del «doppio parere»: previsto obbligatoriamente dalla l. n. 400 del 1988 nei casi di delega ultrabiennale, è stato giustamente osservato<sup>58</sup> come esso comporti un aggravamento procedurale eccessivo che mal si concilia con la gestione dei tempi del lavoro parlamentare e, soprattutto non garantisca con certezza un aumento del recepimento degli indirizzi formulati dalla Commissione<sup>59</sup>.

Un'altra soluzione potrebbe essere quella di istituzionalizzare la facoltà di recepire i rilievi parlamentari mediante lo strumento dei decreti legislativi correttivi<sup>60</sup>, nel caso in cui il Governo non abbia potuto garantirne l'osservanza in ragione della loro formulazione oltre il *dies ad quem* o comunque immediatamente a ridosso della scadenza del termine per l'esercizio della delega. In realtà una norma del genere è stata espressamente inserita nell'art. 1 della l. n. 59/1997<sup>61</sup> (ad opera della l. n. 191/1998) per garantire un più alto tasso di ottemperanza delle indicazioni di provenienza parlamentare, ma sembra essere difficilmente utilizzabile a livello generale<sup>62</sup>. In tal modo, infatti, si renderebbe lo strumento del decreto correttivo – il cui utilizzo già

<sup>58</sup> Da N. LUPO, *Il parere parlamentare*, cit., 1028.

<sup>59</sup> Una scelta del genere più che assicurare un maggior grado di recepimento, potrebbe invece avere il pregio di ridurre il fenomeno dell'introduzione di modifiche autonome da parte del Governo, dal momento che immediatamente prima della sua approvazione finale lo schema di decreto dovrebbe essere sottoposto nuovamente ad un controllo della Commissione. Pur rimanendo tale controllo privo di una sanzione giuridica, risulta evidente che l'eventuale abuso del Governo sarebbe immediatamente individuato e formalizzato, comportando conseguenze ben più gravi sul piano politico.

<sup>60</sup> Per una ricostruzione puntuale delle questioni pratiche e teoriche relative all'utilizzo delle deleghe correttive, si veda N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi «correttivi»: esperienze, problemi, prospettive*, Giuffrè, Milano, 1996, e, da ultimo, M. CARTABIA, *I decreti legislativi integrativi e correttivi: virtù di Governo e vizi di costituzionalità?*, in V. COCOZZA-S. STAIANO (a cura di), *I rapporti*, cit., 65 ss.

<sup>61</sup> Sui decreti integrativi e correttivi nella Bassanini uno, cfr. G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo nelle «leggi Bassanini» fra Costituzione vigente e proposte della Commissione Bicamerale*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Giuffrè, Milano, 1998, in part. 793; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, 333.

<sup>62</sup> In tal senso N. LUPO, *Il parere parlamentare*, cit., 1023.

ora non manca di destare dubbi – non un’eccezione, ma una regola, attribuendogli inoltre una funzione che sembra fuoriuscire da quella sua propria: se infatti dovrebbe servire soltanto ad apportare al decreto principale le modifiche necessarie alla luce della prima prassi applicativa, in questa maniera risulterebbe invece uno strumento tramite cui il Governo sarebbe sempre legittimato ad aggiustare il tiro in caso di sopravvenuto contrasto con il Parlamento. In altri termini l’ampliamento della possibilità di utilizzo della decretazione correttiva da un lato potrebbe offrire un nuovo strumento di collaborazione tra Governo e Parlamento, ma dall’altro – verosimilmente – provocherebbe negli operatori giuridici una diffusa sensazione di incertezza circa l’effettiva stabilità delle discipline disposte nei decreti principali.

In definitiva la scelta più opportuna è forse quella di andare alla radice dell’intera questione, intervenendo direttamente sul modello costituzionale della delega legislativa.

Due sembrano le vie percorribili.

Una è quella che si imbecca con un ritorno dell’utilizzo del procedimento delegato entro l’alveo disegnato dalla Costituzione, in sostanza attraverso una reale rivalutazione dello schema originario, che si può realizzare soltanto dando nuova consistenza al limite dei principi e criteri direttivi. In effetti non sembra ipotizzabile che una «restaurazione» costituzionale del genere possa essere effettuata attraverso una semplice modifica dei rapporti tra Governo e Parlamento, risultando entrambi invischiati in quel circolo vizioso che ha portato all’abuso della delegazione legislativa. Non per niente questa situazione sembrerebbe avere dei significativi punti in comune con l’utilizzo abusivo della decretazione d’urgenza, consistenti soprattutto nella sostanziale condivisione di responsabilità dei due soggetti coinvolti per la situazione realizzatasi: in tale prospettiva, quindi, non sembra un’ipotesi peregrina che la chiave di volta possa essere eventualmente rappresentata da un intervento della Corte costituzionale che ponga termine (come è in sostanza avvenuto per la reiterazione) all’illegittima prassi di predisporre deleghe sostanzialmente in bianco<sup>63</sup>.

L’altra strada – forse più praticabile alla luce dei nuovi assetti che sembrano affermarsi nel sistema – va invece in senso diametralmente opposto,

---

<sup>63</sup> L’ipotesi di un intervento del giudice costituzionale sul tipo di quello effettuato in materia di decretazione d’urgenza, è invece criticato da V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una «variabile dipendente» della democrazia italiana*, in V. COCOZZA-S. STAIANO (a cura di), *I rapporti*, cit., 62, il quale afferma che anche in quel caso vi fu comunque una sorta di richiesta d’aiuto da parte del mondo politico stesso. Auspica invece una soluzione esclusivamente politico istituzionale E. PALICI DI SUNI, *La regola e l’eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell’esecutivo*, Giuffrè, Milano, 1988, 126.

presupponendo una rottura definitiva con lo schema costituzionale e la contemporanea predisposizione di un nuovo procedimento legislativo che meglio si adatti ai rinnovati rapporti esistenti tra Governo, Parlamento e altri centri decisionali, mediante un procedimento di revisione costituzionale che istituzionalizzi il nuovo modello di collaborazione affermatosi in via di prassi<sup>64</sup>.

Con l'avvertenza che un intervento deciso resta comunque indispensabile, prima che l'eccessivo sfruttamento dell'elasticità del modello costituzionale non conduca infine ad uno strappo nel sistema delle fonti, poi difficilmente ricucibile.

---

<sup>64</sup> In questa direzione, si veda più specificamente P. CARETTI-M. MORISI, *Parlamento*, cit., 226 ss.