Osservatorio sulla legislazione

Camera dei deputati

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea

Volume primo

Nota di sintesi

Il Parlamento nella crisi: la sfida del cambiamento

XVII LEGISLATURA

L'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati è una struttura interservizi della Camera – incardinata nel Servizio Studi - che raccoglie dati e precedenti, statistiche e analisi sull'attività legislativa provenienti dai servizi legislativi e dai servizi di documentazione, gestendo un'apposita banca dati. L'Osservatorio è anche la struttura di supporto informativo per tutte le attività del Comitato per la legislazione e ne dà conto attraverso fascicoli periodici.

A partire dal 1998, con cadenza annuale, l'Osservatorio pubblica, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Assemblee regionali, il Rapporto sullo stato della legislazione, *che sintetizza i dati di fondo riguardanti l'attività legislativa con l'intento di analizzare le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa (legislazione parlamentare, attività normativa del Governo, legislazione regionale, normativa comunitaria).*

Per i profili di comparazione con la legislazione degli altri Paesi l'Osservatorio si avvale dei dati e delle elaborazioni svolte dal Servizio Biblioteca.

La parte relativa alla normativa ed alle politiche europee è stata curata dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera.

Per l'approfondimento di particolari profili riguardanti la legislazione statale e regionale, l'Osservatorio ricorre alla collaborazione dei maggiori istituti di ricerca nazionali con analoghe finalità.

L'Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie del CNR, diretto dal prof. Stelio Mangiameli, ha curato la parte "Tendenze e problemi della legislazione regionale"; l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze, diretto dal prof. Paolo Caretti, ha curato l'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni.

ISBN 978-88-98375-16-5
Copyright © Camera dei deputati – Segreteria generale – Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico
Roma, 2014

Sommario

VOLUME PRIMO

CAPITOLO I

Nota di sintesi: Il Parlamento nella crisi: la sfida del cambiamento
(a cura del Servizio Studi - Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)

VOLUME SECONDO

TOMO I

CAPITOLO II
Tendenze e problemi della legislazione regionale
(a cura dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" - CNR)

CAPITOLO III
La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nell'anno 2012
(a cura dell'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze)

TOMO II

CAPITOLO IV
Dati e tendenze della legislazione statale
(a cura del Servizio Studi - Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)

CAPITOLO V
Tendenze della normativa dell'UE e ruolo dei Parlamenti nazionali
(a cura dell'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati)

CAPITOLO VI
L'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna
(a cura del Servizio Biblioteca - Osservatorio sulla legislazione straniera della Camera dei deputati)

INDICE

VOLUME PRIMO CAPITOLO I

NOTA DI SINTESI - IL PARLAMENTO NELLA CRISI: LA SFIDA DEL CAMBIAMENTO

Premessa 3

LA NOTA DI SINTESI DEL RAPPORTO 2013 13

Il Parlamento nella crisi: la sfida del cambiamento 13

1. Introduzione 13
2. Il Parlamento nella crisi 15
3. Il Parlamento nella nuova cornice europea 21
4. Il Parlamento di fronte alle sfide del cambiamento 27

VOLUME PRIMO

CAPITOLO I

NOTA DI SINTESI
IL PARLAMENTO NELLA CRISI:
LA SFIDA DEL CAMBIAMENTO

a cura del Servizio Studi - Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati

PREMESSA

La Nota di sintesi del Rapporto 2013 ha l'obiettivo di verificare il ruolo del Parlamento e le sue prospettive in considerazione del lungo processo di riposizionamento nel sistema istituzionale e della costante evoluzione dei processi decisionali, soprattutto in relazione alla crisi economico-finanziaria degli ultimi anni.

La Nota, sulla base dell'analisi dei dati, propone di superare lo stereotipo della "crisi del Parlamento" per leggere le dinamiche che riguardano "il Parlamento nella crisi".

Partendo dalle tendenze registrate nella fase finale della XVI e nella fase iniziale della XVII legislatura, nonché da una analisi delle innovazioni nei rapporti con l'Unione europea, la Nota suggerisce che il potenziamento del raccordo tra Parlamento e Governo è indispensabile sia in chiave europea, sia in chiave nazionale, anche al fine di definire una cornice strategica per gli interventi legislativi. Una fase di programmazione legislativa, oltre a garantire procedimenti legislativi più ordinati ed istruiti, potrebbe consentire una maggiore condivisione delle decisioni assunte al livello statale da parte delle Regioni e delle Autonomie territoriali, nonché il coinvolgimento dei cittadini, magari attraverso forme di consultazioni pubbliche telematiche.

La Nota si connette strettamente e sviluppa i ragionamenti già contenuti in quella dell'anno scorso, che aveva investigato il nesso fra forme della rappresentanza politica e definizione delle politiche pubbliche, con l'obiettivo di rilanciare la riflessione sul ruolo insostituibile delle istituzioni parlamentari nella definizione in forma democratica di tali politiche.

Per apprezzare gli elementi di novità delle Note dei Rapporti 2013 e 2012 – la prospettiva di più lungo periodo e l'attenzione per il futuro dell'Unione europea ed il ruolo che vi possono giocare le Assemblee rappresentative – unitamente al filo rosso

che ha legato, di anno in anno, le Note di sintesi, può essere utile richiamare sinteticamente i contenuti di queste ultime.

Fin dalla prima edizione del 1998, la Nota di sintesi ha individuato nello sviluppo di forme di legislazione complessa – cioè nella coesistenza di una pluralità di atti normativi e non normativi, prodotti da fonti diverse e tra loro collegati – la forma di produzione normativa che, nella fase storica apertasi negli anni novanta, corrisponde alle maggiori politiche pubbliche nell'ambito della Unione europea e in particolare in Italia. La legislazione complessa tende a dispiegarsi attraverso i diversi livelli territoriali (Unione europea, Stato e Regioni) e si caratterizza per grandi finalità, che comprendono e intrecciano interventi in una pluralità di materie e settori di diversa natura e competenza. Il massimo esempio di questa forma di legislazione sono le grandi procedure annuali e cicliche (bilancio, legge finanziaria e leggi collegate, il sistema della legge comunitaria e dei suoi processi di attuazione), arrivate a ricomprendere buona parte della legislazione annuale di maggiore rilevanza.

In questo ambito si sono sviluppate anche le nuove forme di delega legislativa, volte a definire procedure e obiettivi per cicli di riforma di medio o lungo periodo.

Le procedure della legislazione complessa risultano da uno strettissimo intreccio tra norme legislative (sul versante dell'esecutivo) e regolamenti delle Camere (sul versante parlamentare). Pertanto i poteri di autorganizzazione del Parlamento (con la tradizione di larga intesa che li caratterizza) influenzano la configurazione delle diverse tipologie di legislazione complessa, essendo ciascuna individuata da una specifica procedura parlamentare e da un rapporto differente tra legislativo ed esecutivo. I diversi strumenti legislativi vengono quindi definiti, nella cornice dei princìpi costituzionali, attraverso una legge ordinaria che arriva ad assumere una particolare rilevanza ordinamentale a causa del reciproco rinvio con le norme dei regolamenti parlamentari, che conferiscono alla legge stessa una particolare capacità di regolare la procedura di formazione di altre leggi.

Le Note di sintesi hanno poi delineato un preciso percorso, evidenziando come le nuove forme di legislazione siano in Italia un modo di manifestarsi delle grandi trasformazioni dell'economia e dei nuovi rapporti tra pubblico e privato nell'epoca

contemporanea. Esse si collegano agli effetti del processo di europeizzazione e alle grandi finalità di politica generale da esso indotte nel campo della finanza pubblica, dell'economia e nella tutela di valori o diritti, trasversali rispetto ai settori e ai livelli territoriali (concorrenza, ambiente, sicurezza, privacy, etc.). Inoltre, le forme di legislazione complessa tendono ad articolarsi ulteriormente lungo il parallelo sviluppo di nuovi rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali nell'ambito delle maggiori politiche pubbliche.

Anche sotto la spinta di questi fattori, la redistribuzione delle politiche pubbliche a favore delle autonomie è stata molto più ampia e profonda di quanto comunemente si pensi e si è svolta attraverso processi autonomi ed in tempi differenziati per ciascuna politica pubblica, oltre che indipendenti dalla riforma costituzionale, anche se infine convergenti con essa.

E' stata la giurisprudenza della Corte Costituzionale a offrire una chiave di lettura unitaria del sistema. Attraverso la giurisprudenza costituzionale le politiche legislative comunitarie, statali e regionali hanno fatto corpo con le norme costituzionali, determinando un indirizzo interpretativo coerente e ricco di prospettive.

Negli ultimi anni le Note di sintesi seguono quindi quello che costituisce il vero e proprio asse dei processi di trasformazione normativa in atto. Tali processi di trasformazione investono in pieno il ruolo delle Assemblee legislative: l'analisi di questi effetti e le prospettive delle Assemblee in questi nuovi contesti costituiscono un parallelo filo rosso che lega tutte le Note di sintesi fino a quella del Rapporto 2012.

A partire dal 2003, le Note si sono concentrate sui nuovi compiti assunti dalla legislazione complessa nei rapporti tra Stato ed enti territoriali, prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. In particolare, la Nota 2003 ne mostra la capacità di organizzare le politiche più ampie tra i livelli territoriali, combinando le diverse competenze per un'unica finalità. La Nota si basa su una accurata analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale, che definisce i requisiti di validità di questa nuova funzione della legislazione statale, scoprendone le basi nelle ampie finalità trasversali attribuite alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato.

Nel Rapporto 2004-2005 la Nota si è basata su una specifica ricerca sul campo, svolta in sette Regioni, seguendo in questo ambito gli effetti delle nuove forme di legislazione statale. Ne è emerso non tanto un effetto invasivo o compressivo, quanto piuttosto un significativo ampliamento degli spazi della politica regionale, tutto a vantaggio degli esecutivi e delle loro competenze di gestione amministrativa. Gli esecutivi partecipano autonomamente alla formazione della legislazione statale nelle sedi negoziali e operano spesso le scelte sostanziali relative alla ricaduta sul territorio delle politiche di origine europea o statale.

Nel Rapporto 2006, la Nota sposta l'attenzione sull'influsso dell'Unione europea nel determinare i nuovi metodi di governo e di legislazione all'interno degli Stati nazionali. Anche in questo caso la Nota utilizza una specifica ricerca sul campo e si basa sulle risposte ad un questionario inviato ai Parlamenti europei attraverso il circuito informativo del CERDP (organismo che collega i servizi di documentazione dei Parlamenti aderenti al Consiglio d'Europa). La ricerca analizza lo svolgimento di quattro politiche europee in campi assai critici (comunicazioni elettroniche, organismi geneticamente modificati, energia e finanza pubblica). Nei diversi casi le politiche risultano dal combinarsi di atti normativi di diversi livelli e permettono di constatare in ogni settore come il processo di europeizzazione determina due movimenti complementari ed opposti: l'armonizzazione verso le comuni finalità decise in ambito europeo e – in direzione opposta – l'adattamento differenziato alla specificità nazionale, che comporta diverse soluzioni quanto alle modalità e agli strumenti. Da qui il titolo della Nota: l'europeizzazione degli Stati nazionali e la nazionalizzazione delle politiche europee.

La ricerca si completa con l'integrale raccolta delle clausole di collegamento con l'Unione europea contenute nelle Costituzioni nazionali degli Stati membri dell'Unione. Le norme costituzionali sono infatti viste come la chiave di volta del sistema, in quanto regolano e misurano l'apertura degli ordinamenti nazionali all'ordinamento europeo e l'integrazione giuridica tra i due ordinamenti. Per quanto riguarda l'Italia, la Nota 2006 dimostra che i nuovi princìpi in tema di rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali sanciscono la massima influenza del processo di

europeizzazione, che, per molte cause, nel nostro Paese giunge fino a toccare i princìpi supremi della forma di Stato, con conseguenze ancora in via di svolgimento.

Nel Rapporto 2007 la Nota di sintesi è rivolta a delineare le linee evolutive per il progressivo assestamento del sistema dei rapporti tra i livelli territoriali, individuando il punto di crisi nella insufficienza delle procedure rispetto alle esigenze di funzionamento di un sistema così complesso. La carenza dei raccordi procedurali dipende anche da un difetto di conoscenza o di condivisione dei princìpi e delle caratteristiche di fondo del sistema che, alla luce del processo di europeizzazione, appaiono invece abbastanza forti e coerenti da sostenere il suo definitivo assestamento. La Nota 2007 individua nei maggiori punti di crisi e di stallo anche le leve per procedere ad un generale assestamento del sistema:

1. *La legge finanziaria, in assenza di una stabile disciplina di federalismo fiscale e di coordinamento della finanza pubblica, cresce in modo abnorme, perché tutte le questioni non altrimenti risolte si concentrano e devono trovare una soluzione.*
2. *Nelle Assemblee legislative a livello statale e regionale si manifestano quindi problemi più ampi del funzionamento del sistema e in tale prospettiva sono presentate e illustrate le proposte avanzate, rispettivamente nell'ambito del Parlamento nazionale con riferimento al tema della riforma della procedura di bilancio e nell'ambito della Conferenza del Presidenti delle Assemblee regionali con riferimento alla riorganizzazione delle Assemblee, nel quadro della forma di governo regionale, al fine di accrescere funzionalità, trasparenza e democraticità dei processi decisionali più importanti nei rapporti tra gli enti territoriali e al loro interno.*

La Nota di sintesi del Rapporto 2008 è dedicata al ruolo delle Assemblee legislative nel processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. E' stata elaborata subito dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 119 (poi legge 5 maggio 2009, n. 42), che segna una svolta cruciale nell'assestamento "unitario" dell'intero sistema costituzionale disegnato dal Titolo V, che si è fino ad ora evoluto, nei diversi comparti, secondo una logica differenziata per ciascuna politica pubblica.

La tesi esposta nella Nota riguarda la necessità di ricomporre tutte le politiche pubbliche in un sistema a rete in grado di accrescerne al tempo stesso il grado di autonomia e il grado di coordinamento con la necessaria flessibilità.

La prospettiva dell'approdo ad un compiuto sistema di federalismo fiscale, che definisca in termini tendenzialmente stabili i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, i rispettivi ambiti di autonomia di entrata e di spesa e i meccanismi di perequazione, implica necessariamente uno specifico ripensamento degli assetti istituzionali, anche a Costituzione vigente, con particolare riferimento alle Assemblee rappresentative ed alla definizione dei loro compiti e delle relative procedure.

La Nota di sintesi del Rapporto 2009 compie una ricognizione delle politiche pubbliche tra Stato e Autonomie, traendone alcune conseguenze sul ruolo delle Assemblee legislative e sulle loro prospettive. La Nota si basa sull'analisi di un campione di sedici politiche pubbliche (agricoltura; sostegno degli apparati produttivi; energia; tutela dell'ambiente; protezione civile; gestione dei rifiuti; infrastrutture strategiche; governo del territorio; politiche abitative; trasporti; politiche attive del lavoro; formazione professionale; ordine pubblico e sicurezza; immigrazione; sanità; servizi socio-educativi), scelte in relazione alla loro attitudine a mettere in evidenza differenziati processi di riarticolazione delle politiche pubbliche in atto ed a definire una chiave di lettura per la ricostruzione del nuovo sistema di distribuzione dei poteri pubblici su base territoriale che si sta delineando.

Il primo dato tendenziale emerso dall'analisi dei fenomeni più innovativi concerne lo spostamento verso il sistema dei rapporti tra i livelli territoriali di importanti poteri di indirizzo e programmazione, che in precedenza sarebbero stati contenuti all'interno della legislazione o dell'attività di indirizzo politico del Governo in raccordo con il Parlamento.

La Nota di sintesi del Rapporto 2010 si concentra sulla più recente evoluzione delle politiche pubbliche dell'Unione europea, incentrate in misura crescente intorno a grandi strategie di intervento su questioni di portata globale. In particolare, la Nota mette a fuoco l'influenza di questi nuovi modelli di policy making *europeo*

nella configurazione delle maggiori politiche nazionali che attraversano tutti i livelli territoriali e la necessità di un riposizionamento delle Assemblee parlamentari.

Essa si basa sullo studio di quattro settori nei quali queste nuove tendenze si sono manifestate con maggiore evidenza (coordinamento delle politiche economiche europee, energia, spazio di libertà, sicurezza e giustizia e governo delle aree urbane) esprimendosi secondo modelli profondamente differenziati.

Nelle conclusioni si sottolinea come l'evoluzione dei modelli di elaborazione delle grandi strategie politiche da parte della Unione europea e il loro articolarsi in politiche "euro-nazionali", che coinvolgono gli enti territoriali, pongano alle Assemblee legislative una urgente esigenza di innovazione proporzionata alla portata delle questioni, imponendo loro un adeguamento giuridico e culturale delle procedure e degli strumenti per la formazione e l'attuazione delle componenti statale e regionale delle politiche euro-nazionali.

La Nota di sintesi del Rapporto 2011 si collega strettamente a quelle degli ultimi anni. Essa prosegue nell'analisi delle cause che hanno condotto alla crisi della legislazione, confinando sempre più spesso le leggi in compiti ausiliari ed accessori rispetto a decisioni di governo assunte in altre sedi. La Nota si concentra sulla evoluzione della governance *europea in due settori di particolare interesse, nei quali sono molto evidenti quei processi di interconnessione e globalizzazione che costituiscono lo sfondo degli ultimi Rapporti: l'immigrazione e la* governance *economica. Si tratta di due politiche di particolare interesse ai fini di una evidenza obiettiva dei processi – sempre più incalzanti – di integrazione, economica e sociale, che sono in corso a livello continentale. Essi hanno diverse connessioni tra loro, innanzi tutto perché entrambe attraversano emblematicamente tutti i livelli territoriali, in cornici che superano quella europea per assumere carattere globale. In entrambi i campi, inoltre, l'Europa è chiamata a fronteggiare prolungate emergenze, dovute da un lato alla crisi economico-finanziaria e dall'altro ai flussi di immigrazione (e in particolare di immigrazione clandestina) in buona parte conseguenti, negli ultimi mesi, ai rivolgimenti in atto nella sponda sud del Mediterraneo. In questo contesto appare quanto mai essenziale il coinvolgimento delle Assemblee legislative, europea, nazionali e regionali, che hanno la funzione*

naturale di favorire l'affermarsi di una consapevolezza civica e al tempo stesso di interpretare le esigenze delle collettività da esse rappresentate nei confronti delle altre istituzioni. Questo coinvolgimento potrà essere tanto più forte quanto più si rafforzerà la cooperazione interparlamentare e si andrà verso la individuazione di innovative forme di raccordo tra Assemblee ed Esecutivi.

Nell'ambito della cooperazione interparlamentare, la Nota di sintesi prospetta in particolare l'opportunità di valutare, nella prospettiva di uno scambio sistematico di valutazioni e migliori pratiche, una intensificazione delle sedi e degli strumenti di raccordo bilaterale e multilaterale tra le Assemblee legislative dei diversi Paesi dell'Unione, anche su aspetti specifici del sistema di governance *(non solo economica) europea.*

Il consolidamento della cooperazione interparlamentare appare, infatti, un presupposto irrinunciabile per attivare dinamiche virtuose di convergenza tra gli Stati membri in una fase come quella attuale in cui si vanno ricercando moduli istituzionali e decisionali che facciano parlare all'Europa una lingua comune sulle grandi questioni di portata sovranazionale.

E' infatti in corso, anche sotto la spinta di dinamiche globali quali la crisi economica, una "rivoluzione" delle categorie tradizionali secondo cui sono stati impostati i rapporti tra e all'interno degli Stati nazionali e l'esercizio della sovranità che, in assenza di una sistematizzazione teorica, impone di procedere in modo empirico ed induttivo.

Le Assemblee legislative, proprio in quanto depositarie di una coscienza sempre più matura delle intersezioni tra i diversi livelli, "sub" e "sovra" nazionali, di governo dei processi continentali e globali, potranno acquisire – nella prospettiva ipotizzata dalla Nota – un rinnovato e più ricco protagonismo, evidentemente nella prospettiva di una sostanziale modificazione delle loro pratiche.

La cooperazione tra le Assemblee può, pertanto, conclude la Nota, contribuire a definire forme più moderne di statualità e sovranità e, anche attraverso questa via, a fornire la legittimazione necessaria per procedere verso una entità istituzionale europea più forte e più coesa.

La Nota di sintesi del Rapporto 2012 ha l'obiettivo di sottolineare la necessità di concepire l'Unione europea in termini di condivisione di sovranità e di ripensare il ruolo che le Assemblee legislative possono svolgere in tale ambito.

La Nota, come accennato, propone una lettura dei dati e delle analisi svolte nel Rapporto e negli allegati per approfondire il nesso fra forme della rappresentanza politica e definizione delle politiche pubbliche, con l'obiettivo di rilanciare la riflessione sul ruolo insostituibile delle istituzioni parlamentari nella definizione in forma democratica di tali politiche.

LA NOTA DI SINTESI DEL RAPPORTO 2013

IL PARLAMENTO NELLA CRISI: LA SFIDA DEL CAMBIAMENTO

1. Introduzione. 2. Il Parlamento nella crisi. 3. Il Parlamento nella nuova cornice europea. 4. Il Parlamento di fronte alle sfide del cambiamento.

1. Introduzione

Il Rapporto annuale sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea della Camera dei deputati giunge quest'anno alla quindicesima edizione, elaborata nella fase di avvio della XVII legislatura, e presenta ovviamente dati parziali sul versante della produzione normativa.

Può comunque essere l'occasione – sulla base delle ricerche compiute con riguardo alla produzione normativa nazionale e dell'Unione europea ed alla prospettiva comparata – per una verifica delle funzioni svolte dal Parlamento e delle sue prospettive in considerazione del lungo processo di riposizionamento nel sistema istituzionale e della costante evoluzione dei processi decisionali, soprattutto in relazione alla crisi economico-finanziaria degli ultimi anni.

Il capitolo dedicato alla produzione normativa statale evidenzia, ad esempio, che nel corso del tempo si passa da processi decisionali in buona misura circoscritti al circuito Parlamento – Governo a processi decisionali reticolari e complessi, che vedono l'intervento di una pluralità di soggetti, con un ruolo sempre più marcato, da un lato,

dell'Unione europea e, dall'altro, delle Regioni e del sistema delle autonomie.

Il perdurare della crisi economico-finanziaria ha, tuttavia, accentuato la verticalità delle decisioni, imponendo al nostro Paese, ma anche a tutti gli altri Paesi membri dell'Unione europea, il rispetto degli accordi raggiunti in quella sede e frequenti contrattazioni con le istituzioni europee; nel contempo, a livello nazionale, lo slancio riformistico verso un assetto di accentuata autonomia e di federalismo fiscale ha assunto un andamento che nel precedente Rapporto è stato definito "pendolare", oscillando tra i due estremi nella relazione tra lo Stato e le autonomie territoriali, costretto dalla necessità di un rigido controllo delle risorse economiche e dall'esigenza di ridurre i costi complessivi di funzionamento degli apparati pubblici.

L'inizio della XVII legislatura sembra confermare queste tendenze e rende, quindi, particolarmente interessante una riflessione sulle funzioni e sul ruolo del Parlamento nel contesto dei processi decisionali in atto.

Nella realtà, il Governo – che gioca un ruolo chiave come interlocutore delle istituzioni europee e primo interprete delle decisioni assunte a livello europeo – traduce tale ruolo in una fluviale ed articolatissima (quando non frammentaria) produzione normativa, quasi esclusivamente affidata alla decretazione d'urgenza.

Su un piano più sostanziale, occorre inoltre considerare che la nuova procedura di bilancio conseguente all'entrata in vigore del Trattato europeo sul *Fiscal Compact* e dei regolamenti europei cosiddetti *Two Pack* costituisce un vincolo esterno molto significativo per il legislatore nazionale sia con riferimento ai tempi delle decisioni sia con riferimento ai metodi stessi della legislazione.

Le procedure parlamentari ed il loro esito finale – la legge – subiscono perciò come conseguenza una forte pressione.

Le esigenze di un celere adempimento degli impegni che vincolano il nostro Paese in sede europea pongono in evidenza la necessità di un loro contemperamento con le finalità fondamentali del governo parlamentare. Queste ultime devono, infatti, sempre corrispondere alla necessità di dare piena legittimità democratica ai processi decisionali, attraverso il confronto politico a tutto campo tra il Governo, la maggioranza che lo sostiene e le forze di minoranza e di opposizione, l'ascolto tra le diverse istanze provenienti dal mondo socio-economico, il controllo democratico da parte dei mezzi di informazione e dei cittadini. Né va dimenticata la necessità di un costante confronto con le regioni e le autonomie, soprattutto là dove si limita la loro autonomia decisionale con manovre di risanamento economico-finanziario che basano i loro interventi, come fondamento costituzionale, sui principi di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

2. Il Parlamento nella crisi

La presente Nota, partendo da quanto appena segnalato, anziché insistere sullo stereotipo della "crisi del Parlamento" intende proporre, sulla base dell'analisi dei dati, una lettura delle dinamiche che riguardano "il Parlamento nella crisi". Tali dinamiche sembrano presentare, da un lato, elementi ricorrenti anche in altri significativi momenti della vicenda storica italiana - come emerge, ad esempio, dal confronto tra diversi "anni campione" (1962, 1978, 1991 e 2012) svolto nel IV capitolo, dedicato alla produzione normativa statale – e, dall'altro lato, elementi del tutto peculiari dell'attuale vicenda istituzionale.

Elementi significativi emergono, sempre a titolo esemplificativo, ove si esamini la crisi che il Parlamento è chiamato a fronteggiare nel 1978, tra imperversare del terrorismo e crisi economica. Anche in un anno

così difficile, il Parlamento seppe dar vita ad una serie di riforme che hanno cambiato in profondità il Paese.

Analogamente, nel 2012, in una situazione di profonda crisi economico-finanziaria, il Parlamento, oltre ad affrontare una ingente mole di disposizioni urgenti, ha approvato anche riforme istituzionali e sociali di significativa rilevanza a prescindere dalla loro valutazione politica: la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio (la legge costituzionale n. 1 del 2012, completata poi dalle disposizioni attuative recate dalla legge n. 243 del 2012); la riforma del mercato del lavoro (legge n. 92 del 2012); una prima riforma del finanziamento della politica (legge n. 96 del 2012) e una nuova disciplina della partecipazione dell'Italia all'Unione europea (legge n. 234 del 2012).

Il capitolo IV mostra, anche, quale torsione abbiano subito i procedimenti legislativi come conseguenza di un uso sempre più massiccio della decretazione d'urgenza, che è diventato il canale principale attraverso il quale vengono veicolate non soltanto le decisioni di breve periodo ma anche scelte che investono periodi medio-lunghi.

In più, nel corso degli anni, si è assistito ad un fenomeno di concentrazione dei provvedimenti di urgenza, che sebbene ridotti di numero, hanno assunto sempre più caratteristiche multisettoriali, assorbendo numerose e multiformi disposizioni.

Questa scelta in qualche modo "strategica" è dovuta essenzialmente al fatto che il decreto-legge è lo strumento normativamente e mediaticamente più forte: è relativamente semplice da adottare, entra in vigore subito, costringe il Parlamento ad occuparsene, si impone all'attenzione dei *mass media*, mostra la rapidità con cui il Governo si fa carico dei problemi.

A questi vantaggi si uniscono però almeno due criticità:

- lo scarso coordinamento nella fase dell'istruttoria endogovernativa e la concitazione dell'istruttoria parlamentare, concentrata in pochi giorni;
- una compressione del ruolo di buona parte delle Commissioni parlamentari, costrette ad una funzione puramente consultiva anche su provvedimenti che ne investono in pieno le competenze, "assorbite", in presenza di provvedimenti che riguardano molteplici settori, dalle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio (interessanti correttivi sono stati introdotti nell'esame del decreto-legge n. 69/2013: v. infra).

All'interno di questo quadro generale, si possono poi notare alcune specifiche tendenze che sembrano caratterizzare lo scorcio finale della XVI Legislatura e l'avvio della XVII Legislatura.

Nel 2012, il circuito patologico "decreto-legge – maxiemendamento – fiducia" ha subìto un'evoluzione. In particolare, sembra essere stato abbandonato il ricorso al maxiemendamento: il Governo ha utilizzato lo strumento della posizione della questione di fiducia, che però è avvenuta quasi sempre sul testo elaborato dalla Commissione competente in sede referente. Per ottenere questo risultato si è operato talvolta attraverso il rinvio del provvedimento in Commissione, dove i testi, già approdati all'esame dell'Assemblea, hanno subìto ulteriori modifiche, anche per tenere conto del parere sui profili di copertura finanziaria espresso dalla Commissione bilancio.

L'avvio della XVII Legislatura sembra caratterizzato da ulteriori sviluppi: in particolare, il Governo ha cercato di limitare il ricorso al voto di fiducia. Minori sono stati anche i casi di rinvio dei provvedimenti in Commissione, sostituito da un aumento dell'intervento della Commissione stessa nella fase di esame del provvedimento in Assemblea. Nel contempo, rispetto all'immediato passato, i decreti-legge licenziati dal Consiglio dei ministri risultano di dimensioni un poco più ridotte; dal punto di vista contenutistico, si

producono meno decreti *omnibus* ma i provvedimenti d'urgenza sono per lo più macrosettoriali (si occupano cioè – con multiformi interventi – di vasti settori dell'ordinamento, come la pubblica amministrazione) ovvero intersettoriali (investono cioè più settori, non sempre affini tra di loro). A dimostrazione del loro carattere intersettoriale, delle 16 leggi di conversione approvate nei primi dieci mesi della legislatura (alla data del 15 gennaio 2014), 9 sono state assegnate a due Commissioni riunite, con otto diversi tipi di abbinamento (la Commissione Finanze è stata coinvolta 4 volte e la Commissione Affari costituzionali 3); in 11 casi su 16 il procedimento di conversione ha interessato almeno 10 commissioni, tra sede referente e sede consultiva. Il minore ricorso a provvedimenti *omnibus* si può invece dedurre dal tasso di assegnazione alle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio, in genere assegnatarie di tali provvedimenti, da sole o congiuntamente,: delle 16 leggi di conversione, 1 sola, relativa al cosiddetto "decreto del fare" (decreto-legge n. 69/2013) è stata assegnata alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio, in forza delle sue caratteristiche multisettoriali. Sembra quindi in atto un recupero, da parte delle due Commissioni, del loro ruolo di "Commissioni filtro" rispetto ai procedimenti sviluppati nelle Commissioni di settore. Peraltro, anche quando questo non è risultato possibile, come nel caso del decreto-legge n. 69/2013 (c.d. "decreto del Fare"), che per il suo carattere di provvedimento *omnibus* è stato assegnato per l'esame in sede referente alle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e V (Bilancio), si è sperimentata l'introduzione di un'innovazione procedurale a "regolamento invariato". Si è tentato, infatti, un rafforzamento del ruolo delle Commissioni competenti in sede consultiva. Nella fase istruttoria, le due Commissioni hanno stabilito di non svolgere audizioni per l'approfondimento delle diverse questioni poste dal testo, rimettendo l'attività conoscitiva alle Commissioni in sede consultiva. Nell'esame degli emendamenti, un apposito spazio è stato riservato agli emendamenti riproduttivi di condizioni od osservazioni contenute nei

pareri espressi dalle Commissioni competenti in sede consultiva e dal Comitato per la legislazione. Il parere delle Commissioni competenti in sede consultiva è stato conseguentemente acquisito prima dell'inizio dell'esame degli emendamenti. Di queste decisioni i Presidenti delle due Commissioni hanno informato con una lettera i Presidenti delle Commissioni in sede consultiva. Nel corso dell'esame degli emendamenti, molti di quelli risultanti dai pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva sono stati illustrati da deputati appartenenti a tali ultime Commissioni o dai loro Presidenti (che, attraverso apposite sostituzioni, hanno anche potuto partecipare alle votazioni).

Al di là di questi utili accorgimenti, andrebbe forse avviata, *de jure condendo*, una riflessione sul sistema delle Commissioni parlamentari, il cui numero e competenze potrebbero essere rivisitati, anche alla luce delle iniziative di riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, in modo da orientarne le competenze con maggiore organicità sulle attribuzioni legislative statali e sul governo delle grandi politiche pubbliche.

Per altro verso, perdura invece la prassi, sviluppatasi soprattutto nel corso della XVI Legislatura, di una sorta di "bicameralismo alternato", per cui la Camera titolare dell'esame in prima lettura di un decreto-legge invia il testo all'altra Camera solo pochi giorni prima della scadenza, precludendo all'altro ramo del Parlamento la possibilità di un esame approfondito.

Permangono anche difficoltà nel vaglio di ammissibilità degli emendamenti. Con riferimento a tale aspetto, da un lato, si è ribadita l'esigenza di un vaglio particolarmente severo per i decreti-legge, anche alla luce dell'importante sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012. In questa direzione si muove anche il parere della Giunta del Regolamento del 26 giugno 2013, che ha evidenziato l'inammissibilità degli emendamenti recanti norme di copertura che intervengono su

materie non strettamente attinenti a quelle oggetto di un decreto-legge. Ciò al fine di evitare un utilizzo strumentale delle disposizioni di copertura finanziaria per introdurre nuove materie nel contenuto del decreto-legge. Dall'altro lato, risulta comunque in molti casi difficile definire il perimetro dell'ammissibilità per decreti-legge dal contenuto eterogeneo. Questo aspetto sembra essere testimoniato dall'articolazione assunta, in molti casi, dal vaglio di ammissibilità, con la distinzione tra un primo giudizio, generalmente assai rigoroso, ed una successiva fase di riesame, che ha in alcuni casi condotto alla riammissione di un numero significativo di emendamenti già dichiarati inammissibili.

D'altra parte, il carattere intersettoriale dei provvedimenti d'urgenza licenziati dal Consiglio dei ministri non facilita certo il vaglio di ammissibilità degli emendamenti, sia alla Camera, sia al Senato, con la conseguente dilatazione di contenuti, soprattutto – per motivi regolamentari e di prassi – quando l'esame inizia al Senato. Sul finire del 2013, il decreto-legge n. 126, inizialmente composto di due articoli di natura sostanziale, recanti una serie di misure finanziarie relative, per lo più, al sistema delle autonomie regionali e territoriali, nonché interventi economici e misure a sostegno del territorio, ha visto dilatarsi i suoi contenuti con riguardo a numerosi settori, registrando un incremento, durante l'*iter* al Senato, di 10 articoli aggiuntivi e 67 nuovi commi. Il Governo, alla Camera, dapprima ha posto la questione di fiducia per facilitarne la conversione, cui poi ha rinunciato, anche a seguito di un intervento del Presidente della Repubblica, dapprima informale e poi consolidato in una lettera ai Presidenti delle Camere tesa ad evidenziare la delicatezza delle problematiche relative all'ammissibilità degli emendamenti nei procedimenti di conversione. Si tratta di un tema che meriterebbe una approfondita riflessione, a partire dalla correlazione, per così dire, ontologica, tra legge di conversione e decreto-legge, da cui discende il suo tasso di emendabilità.

La questione dell'uso della decretazione di urgenza da parte del Governo è stata da ultimo oggetto di un'iniziativa della Presidenza della Camera, che ha inviato una lettera al Presidente del Consiglio, nella quale evidenzia "una forte preoccupazione istituzionale derivante dalle oggettive difficoltà - se non impossibilità - di organizzare i lavori della Camera dei deputati a causa del ricorso sempre più frequente allo strumento del decreto legge da parte del Governo".

Si tratta di casi emblematici delle tensioni che si scaricano sui procedimenti di conversione, soprattutto quando rappresentano l'unico strumento di approvazione delle norme utilizzato da Governo e Parlamento.

Al di là delle difficoltà, degli sforzi e delle sperimentazioni compiuti nelle sedi parlamentari per governare processi legislativi sempre più complessi, "bicameralismo alternato", eterogeneità e frammentarietà degli interventi legislativi (di urgenza) costituiscono nodi da sciogliere in maniera strutturale, con una forte capacità di innovazione, anche nell'ottica di una sostenibilità democratica dei processi decisionali. Le riforme costituzionali e regolamentari prossime venture dovrebbero quindi tenere insieme la necessità di decisioni democraticamente e ponderatamente assunte con l'attenzione sempre più intensa ai tempi delle decisioni stesse. Tali riforme potrebbero costituire l'occasione per rafforzare la verifica in sede parlamentare dell'attuazione delle politiche legislative, valutandone i risultati anche attraverso la misura della percezione da parte di cittadini ed imprese.

3. Il Parlamento nella nuova cornice europea

Tale capacità di innovazione si è già riscontrata sul versante dei rapporti con l'Unione europea, ove si è registrato un tempestivo adeguamento, nella legislazione e nella prassi, degli strumenti e dei livelli di intervento del Parlamento italiano nella formazione della normativa e delle politiche europee alle mutazioni intervenute, oltre o

perfino contro la lettera dei Trattati nell'assetto costituzionale e nelle procedure decisionali europee.

La crisi economica ha infatti consolidato, in sede europea, due tendenze - già poste in rilievo nei Rapporti sulla legislazione 2011 e 2012 – che riducono potenzialmente i margini di intervento parlamentare: la prima consiste nell'accentramento nel Consiglio europeo delle funzioni di indirizzo politico e legislativo: tutte le grandi decisioni strategiche e la portata e l'oggetto stesso delle principali misure normative dell'UE, soprattutto in materia economica e finanziaria, sono oramai concordate dal Consiglio europeo (o dai vertici dell'area euro), comprimendo fortemente sia i margini di discrezionalità della Commissione europea in merito ai tempi e ai contenuti del proprio potere di iniziativa legislativa sia i poteri dei colegislatori, Parlamento europeo e Consiglio.

La seconda attiene al ruolo centrale assunto dai triloghi (riunioni informali tra Parlamento europeo, Commissione e Consiglio) nella procedura legislativa ordinaria, al fine di garantire la celerità delle decisioni e ridurre la conflittualità interistituzionale. La formazione dei contenuti degli atti legislativi in seno a sedi negoziali informali e non dotate di pubblicità quali i triloghi, può comportare un sacrificio dal punto di vista della trasparenza del processo decisionale a livello europeo; non va inoltre trascurato il rischio che l'effettivo l'intervento dei parlamenti nazionali possa risultare pregiudicato, salvo che non si attivi un costante aggiornamento sullo stato di avanzamento dei negoziati da parte dei governi nazionali.

Facendo prova di grande realismo a fronte di queste due tendenze ormai consolidate, il Parlamento italiano ha, mediante la legge n. 234 del 2012 (nuova legge sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea) e in sede di sua prima applicazione, rafforzato gli strumenti di raccordo con il Governo, al fine di definire gli indirizzi da seguire nei

negoziati europei e di individuare precocemente i progetti di atti di maggiore rilevanza.

In particolare, la legge n. 234 del 2012 ha stabilito in capo al Governo l'obbligo di:

- fornire alle Camere un'informazione "qualificata e tempestiva" (attraverso note informative e relazioni tecniche) sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea, curandone il costante e tempestivo aggiornamento, anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale. L'attuazione dell'obbligo di informazione qualificata, che ha raggiunto livelli apprezzabili nella legislatura in corso, è, per un verso, la chiave per accompagnare l'impressionante crescita quantitativa delle attività di fase ascendente di entrambe le Camere registrata già nella passata legislatura, con un forte salto di qualità nella istruttoria presso le Commissioni competenti sulle principali iniziative politiche e legislative dell'Unione. Per altro verso, l'adempimento degli obblighi di informazione qualificata sta assumendo una forte rilevanza al fine di rafforzare la capacità complessiva del sistema Paese di partecipare alla formazione e alla attuazione della normativa europea: la predisposizione di note e relazioni da trasmettere alle Camere impone, infatti, a tutte le amministrazioni centrali una più accurata, sistematica e tempestiva valutazione delle iniziative legislative dell'Unione che contribuisce ad una più efficace azione negoziale e ad una più rapida e consapevole preparazione delle misure nazionali di attuazione della normativa europea, una volta adottata;
- trasmettere alle Camere relazioni e note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente con riferimento, tra l'altro, a riunioni del Consiglio e dei suoi comitati e gruppi di lavoro, riunioni dei triloghi tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nell'ambito di procedure legislative. Con tale previsione – integrata dall'obbligo del Governo di assicurare l'assistenza documentale e informativa della Rappresentanza permanente agli uffici della Camera e del Senato presso le istituzioni

dell'Unione - si è inteso assicurare che le Camere siano informate del reale andamento del negoziato in tutte le sue fasi di svolgimento, sia al fine di verificare l'attuazione da parte del Governo degli indirizzi eventualmente già definiti sia di valutare l'opportunità di un ulteriore intervento per influenzare, attraverso il Governo, il negoziato stesso;

- riferire alle Camere prima e dopo le riunioni del Consiglio europeo. E' di estremo rilievo che, a partire dall'ultimo anno della passata legislatura, sia stata data attuazione a tale previsione mediante comunicazioni o informative del Presidente del Consiglio presso il Senato e la Camera prima e/o dopo le riunioni del Consiglio europeo di particolare importanza. In alcuni casi (in due occasioni nella legislatura in corso) sono state approvate mozioni recanti un "mandato" al Governo in merito ai principali punti all'ordine del giorno del Consiglio. L'intervento delle Assemblee di entrambe le Camere conferma la consapevolezza assunta dal Parlamento della rilevanza delle decisioni del Consiglio europeo e il tentativo di influenzarle mediante l'interlocuzione con il Presidente del Consiglio che vi prende parte;
- riferire, su loro richiesta, ai competenti organi parlamentari prima delle riunioni del Consiglio o sulle relative risultanze. Tale previsione – che era già contenuta nella legge n. 11 del 2005 ma aveva ricevuto un'attuazione episodica nelle precedenti legislature – è stata attivata in diverse occasioni nella legislatura in corso, concorrendo al consolidamento di un raccordo sistematico tra le Commissioni di settore e i Ministri competenti.

Le innovazioni sopra richiamate pongono dunque in evidenza la capacità del Parlamento di perseguire quale obiettivo primario, in risposta all'evoluzione dell'architettura istituzionale europea, l'efficacia complessiva della partecipazione dell'Italia ai processi decisionali europei, secondo una logica di sistema.

In questa chiave va intesa, peraltro in coerenza con l'esperienza dei *partner* europei più avanzati, quali la Germania, la Francia e il Regno

Unito, la riaffermazione della centralità del raccordo tra Parlamento e Governo, a fronte di letture - non prive di retorica e ricorrenti nel dibattito istituzionale e in dottrina - volte ad esaltare le potenzialità del controllo di sussidiarietà e delle nuove prerogative di intervento diretto dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo, previste dal Trattato di Lisbona.

Particolarmente significativo, in tale ambito, appare il caso della Germania. Già nel 1993, a seguito della costituzionalizzazione del processo di integrazione europea (art. 23 della Legge fondamentale) sancito dal Trattato di Maastricht, il legislatore tedesco ha introdotto un'apposita legge di collaborazione tra Governo federale e Bundestag nelle questioni riguardanti l'Unione europea. Tale legge è stata successivamente modificata nel 2009, per effetto delle disposizioni contenute nel Trattato di Lisbona, e nel settembre 2012 dalla legge di ratifica del c.d. *Fiscal Compact*. Da ultimo, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale federale del 19 giugno 2012, che ha ulteriormente rafforzato la partecipazione del Bundestag ed esteso gli obblighi di informazione del Governo federale nei confronti del Parlamento, è stata approvata, con il medesimo titolo, la recentissima legge del 4 luglio 2013, che ha sostituito integralmente le precedenti versioni.

Questa visione pragmatica andrà ulteriormente sviluppata tenendo conto della profonda alterazione degli equilibri tra UE e Stati membri, tra gli stessi Stati membri e tra le Istituzioni dell'Unione determinata sia dalla crisi, sia dalle innovazioni istituzionali introdotte dal Trattato di Lisbona (mediante una nuova ripartizione delle competenze tra UE e Stati membri, l'estensione della procedura legislativa ordinaria e del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, con riduzione del veto di singoli stati membri, la previsione di nuove figure istituzionali).

In particolare, le significative condivisioni di sovranità che potranno conseguire alla costruzione di un'autentica Unione economica e monetaria, secondo la apposita tabella di marcia approvata dal Consiglio europeo di dicembre 2012, richiederanno un'ulteriore

affinamento del raccordo tra Parlamento e Governo. Le modalità per la realizzazione di un effettivo coordinamento delle politiche economiche sinora prospettate si risolvono, infatti, nell'ulteriore rafforzamento delle competenze della Commissione europea e del Consiglio e nel ricorso a strumenti bilaterali quali i negoziati tra il singolo Stato membro e le Istituzioni europee. In questo contesto, il rafforzamento del raccordo tra Parlamento e Governo in tutte le fasi decisionali è una condizione necessaria per garantire non soltanto la legittimità democratica delle nuove procedure, ma anche l'effettiva condivisione delle misure economiche "negoziate" con l'Unione europea da parte del sistema Paese, evitando l'impressione che esse siano imposte dalle Istituzioni dell'Unione o dai mercati.

In tale contesto, appare necessario rafforzare l'interlocuzione tra le istituzioni statali e quelle regionali, in molti casi ultime destinatarie delle decisioni assunte a livello europeo, attraverso il potenziamento delle forme di raccordo, anche mediante una maggiore collaborazione tra la Conferenza delle Regioni e la Conferenza delle Assemblee regionali. Tale interlocuzione dovrebbe garantire tra l'altro una minore frammentazione del quadro territoriale là dove le Regioni danno direttamente attuazione al diritto europeo.

In questa chiave, appaiono interessanti le disposizioni della legge n. 234 del 2012 riguardanti le Regioni, laddove prevedono sia un rafforzamento degli strumenti di raccordo col Governo – ai fini di una più incisiva partecipazione regionale alla formazione e di una corretta applicazione della normativa europea – sia anche un impulso al dialogo interparlamentare, con rispetto a valutazioni politiche ed ai rilievi di sussidiarietà sulle proposte normative europee di interesse regionale.

Quanto agli obblighi informativi del Governo nei confronti delle Regioni e di coinvolgimento delle stesse, la legge n. 234 del 2012 prevede, quale elementi di novità rispetto alla precedente legge n. 11 del 2005:

- obblighi informativi a vantaggio delle Regioni e Assemblee regionali per il tramite delle rispettive Conferenze, quali, tra gli altri: la necessità di dar conto,

nella relazione consuntiva annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, del seguito dato alle osservazioni pervenute dalle Assemblee legislative regionali; la relazione trimestrale sui flussi finanziari con l'Unione europea; gli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea; l'invio quadrimestrale della verifica periodica dello stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo agli atti normativi dell'UE. Occorre d'altronde segnalare, a quasi un anno dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012, che il rispetto dei suddetti obblighi informativi non è ancora assicurato e che le Assemblee regionali hanno approvato un documento comune in cui ne chiedono il rispetto, ai fini di una più efficace *governance* nazionale del processo decisionale europeo;

- la presenza di rappresentanti della Conferenza delle Assemblee regionali, pur nella qualità di osservatori, ai tavoli di coordinamento del Comitato tecnico di valutazione del comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) della predisposizione della posizione italiana. Anche di tale previsione normativa le Assemblee regionali auspicano una pronta attuazione, ai fini di un raccordo sistematico con tutti i livelli della *governance* di fase ascendente.

4. Il Parlamento di fronte alle sfide del cambiamento

Un analogo potenziamento del raccordo tra Parlamento e Governo appare improcrastinabile sul fronte interno, per inserire gli interventi legislativi in una cornice strategica, superando la crescente frammentarietà della legislazione ed il crescente ricorso a "norme-annuncio", la cui attuazione è rinviata a norme di rango secondario, frequentemente emanate con grave ritardo.

In base al monitoraggio compiuto dall'ufficio per l'attuazione del programma di Governo della Presidenza del Consiglio, aggiornato al 30 novembre 2013, gli atti legislativi adottati nel corso della XVII legislatura hanno previsto l'adozione di 311 provvedimenti attuativi, 39 dei quali emanati a quella data.

In questa chiave, il successo della decretazione d'urgenza appare *prima facie* come una soluzione che si impone di fatto ai procedimenti legislativi ordinari, che risultano in generale – pur con eccezioni rilevanti - più complessi e lenti.

Si tratta però di una impostazione che presenta evidenti limiti.

I dati mostrano infatti che non appare del tutto corretta la dicotomia tra una "gestione governativa" del procedimento legislativo che garantirebbe una maggiore efficienza, talvolta a scapito della trasparenza, ed una "gestione parlamentare", maggiormente trasparente ma altamente inefficiente.

Occorre infatti rilevare come in molte occasioni la trasparenza che solo il confronto nelle aule parlamentari può assicurare sia di per sé garanzia di maggiore efficienza rispetto ai procedimenti che si svolgono negli uffici ministeriali.

Peraltro, nelle ultime legislature, il procedimento legislativo ordinario ed il sistema bicamerale paritario non sembrerebbero aver rallentato in modo significativo l'approvazione delle leggi, se non in qualche caso dovuto alla estrema complessità dei provvedimenti ovvero alla loro delicatezza politica. D'altro canto, quando Governo e maggioranza parlamentare hanno dimostrato coesione, provvedimenti politicamente problematici sono stati approvati con la massima rapidità.

Questo confronto tra il concreto svolgersi delle procedure di conversione dei decreti-legge e di quelle su proposte di legge d'iniziativa che seguono la procedura ordinaria ha offerto spesso l'occasione per una riflessione più ampia sul sistema dei partiti e sulla rappresentanza parlamentare.

E' evidente che la complicazione del quadro politico e la frammentazione della composizione delle Assemblee (consentita anche da talune regole interne al Parlamento: si pensi, per esempio, ai gruppi parlamentari c.d. in deroga e alle componenti del gruppo Misto) hanno ripercussioni sulle procedure legislative, in termini sia di

tempi sia di contenuto. Ma proprio l'esperienza poc'anzi illustrata mostra come lungaggini parlamentari e tensioni sul contenuto dei provvedimenti non siano l'effetto dei Regolamenti ma di fattori più strutturali connessi alla dialettica politica.

Una simile considerazione non deve comunque condurre ad eludere il problema strutturale – di rilevanza centrale anche rispetto al tema della qualità della legislazione – che è quello dell'esaurimento della funzione di integrazione sociale svolta dal sistema dei partiti e delle grandi organizzazioni sociali. Si tratta di un processo, originato da mutamenti storici e sociali oggettivi, che può dirsi avviato già a partire dagli anni Settanta e rispetto al quale deve essere forse ancora elaborata una riflessione all'altezza dei problemi posti.

Per i temi che qui interessano appare indubbio che la crisi del sistema dei partiti abbia prodotto conseguenze negative sulla capacità di convogliare le domande sociali nelle Istituzioni. Si tratta allora, in questo contesto complesso, di sottoporre a verifica comunque il funzionamento del procedimento legislativo ordinario, anche nella prospettiva di riforme che possano ulteriormente razionalizzare il sistema, rinnovandone il ricorso per quei provvedimenti a carattere settoriale, spesso rivestiti di una patina d'urgenza strumentale ad una rapida approvazione.

Di questa criticità sembra essersi fatta carico, fin dal suo esordio, anche l'attuale legislatura, avviando un deciso processo volto, da un lato, alla modifica dei Regolamenti parlamentari e, dall'altro lato, ad una complessiva riforma della seconda parte della Costituzione, che interessa quindi anche i procedimenti legislativi.

Un maggiore ricorso al procedimento legislativo ordinario adeguatamente riformato potrebbe d'altra parte consentire non soltanto una migliore istruttoria in tutte le sue fasi ed un maggiore coinvolgimento della società civile, ma potrebbe anche garantire la

massima certezza dei tempi al Governo ed alla maggioranza e nel contempo spazi congrui e possibilità di incidere alle minoranze.

In chiave prospettica, si potrebbe compiere uno sforzo volto a sperimentare una adeguata fase di programmazione e progettazione legislativa, concordata tra Governo e Parlamento. Questa fase potrebbe consentire di mettere periodicamente a fuoco le iniziative legislative necessarie e le relative scadenze, riservando comunque uno spazio in Parlamento per le proposte delle minoranze. In questo modo, si potrebbe dare un filo unitario ad una legislazione oggi molto frammentata e scongiurarne l'estrema volatilità, attraverso una più meditata progettazione legislativa dei singoli provvedimenti, nella cornice unitaria del programma.

Si potrebbe perseguire inoltre l'obiettivo di una maggiore sincronia tra processo decisionale interno e processo decisionale in ambito europeo, sviluppando ulteriormente le procedure già poste in essere con il cosiddetto "semestre europeo".

Il rafforzamento del raccordo tra Governo e Parlamento, oltre a garantire procedimenti legislativi più ordinati ed istruiti, potrebbe consentire anche una maggiore condivisione delle decisioni assunte al livello statale da parte delle Regioni e delle autonomie territoriali. Appaiono infatti evidenti ormai i limiti del sistema delle Conferenze, che un tempo garantiva partecipazione e finanche possibilità di veto ed oggi rappresenta – spesso – soltanto un passaggio obbligato per scelte assunte altrove.

Anche su questo fronte il Parlamento dovrebbe dimostrare capacità propositive, sperimentando forme di raccordo col sistema regionale e delle autonomie anche a carattere sperimentale, nella prospettiva, anche in questo caso, di riforme istituzionali che potranno essere tanto più efficaci quanto più affonderanno le loro radici in un tessuto istituzionale aperto all'innovazione.

A loro volta, le Regioni hanno dimostrato una notevole capacità di innovazione nella recente esperienza della fase attuativa del decreto-legge n. 174/2012, nel corso della quale si è reso indispensabile il dialogo tra gli esecutivi regionali e le assemblee legislative, nell'ambito della collaborazione tra la Conferenza delle Regioni e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative.

Tale soluzione ha consentito altresì di intraprendere un percorso di confronto e dialogo istituzionale con la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, cui il decreto-legge 174 del 2012 convertito nella legge 213 del 2012 ha affidato un ruolo cruciale, e con il Governo, chiamato a verificare il rispetto degli adempimenti.

La programmazione legislativa, infine, potrebbe lasciare uno spazio per un coinvolgimento di tutti i cittadini. Potrebbe trattarsi di una rivisitazione in chiave moderna dei tradizionali strumenti della partecipazione democratica (della petizione e della proposta di legge di iniziativa popolare). Cittadini ed altri soggetti collettivi interessati potrebbero cioè indicare in una fase precoce i loro "fabbisogni" legislativi e quindi verificarne il grado di accoglimento.

Un primo passo in questa direzione potrebbe essere rappresentato dalle decisioni della Giunta del Regolamento del 26 giugno 2013 che hanno consentito la trasmissione sulla *Web-Tv* delle audizioni informali nonché l'audizione, nell'ambito delle procedure di nomina, delle personalità designate.

Si tratta di un processo che dovrebbe condurre a convogliare entro procedure trasparenti nelle Aule parlamentari le istanze emergenti dalla società e, al tempo stesso, radicare nella società le istituzioni parlamentari. Il rischio che corrono gli attuali sistemi parlamentari è infatti quello descritto da Pierre Rosanvallon, vale a dire l'individuazione di una soddisfacente espressione della "volontà generale", non nel circuito elettorale-rappresentativo (con il confronto tra i diversi interessi settoriali), ma nell'affidamento ad autorità terze,

indipendenti o giurisdizionali, ovvero a procedure comunque esterne al circuito rappresentativo (concertazione tra le parti sociali).

Una delle innovazioni che potrebbero sperimentarsi, a titolo esemplificativo, è rappresentata dalle consultazioni pubbliche, che potrebbero essere promosse sui singoli settori di competenza dalle Commissioni parlamentari, anche al fine di acquisire suggerimenti utili ai propri lavori. Si tratterebbe, in altre parole, di operare una riforma dei processi di istruttoria legislativa: questa, avvalendosi di una più ordinata programmazione, potrebbe essere operata non in relazione a specifici provvedimenti bensì con riferimento al complesso delle diverse politiche pubbliche nelle quali si prevede di intervenire. In questo modo, in una fase "anticipata" ed avvalendosi delle idonee piattaforme tecnologiche, le Commissioni potrebbero raccogliere le diverse istanze emergenti dalla società. Ciò al fine di perseguire tre obiettivi:

- una chiara valutazione *ex ante* del quadro ordinamentale nel quale collocare l'eventuale intervento sotto diversi profili (di qualità del testo e d'impatto sull'ordinamento; di coerenza costituzionale e con l'Unione europea; di congruità economico-finanziaria);
- la partecipazione dei numerosi soggetti portatori di interessi;
- un'attività informativa e di conoscenza posta al servizio di tutti, attraverso la pubblicità dei lavori parlamentari (in primo luogo attraverso il sito *web*) e la messa a disposizione di tutto il materiale informativo e di documentazione a supporto della deliberazione parlamentare, sia di produzione parlamentare, sia di produzione di altri soggetti qualificati. In questo modo risulterebbe rafforzato il ruolo del Parlamento come luogo nel quale convergono tutte le attività conoscitive svolte a livello istituzionale.

In conclusione, una valorizzazione futura del ruolo del Parlamento potrebbe derivare, piuttosto che dalla rivendicazione della tradizionale "centralità", oramai appartenente ad un diverso contesto storico e sociale, dall'elaborazione di forme di efficace partecipazione degli organi parlamentari nei processi decisionali e nella programmazione degli interventi legislativi nazionali, favorendo il coinvolgimento dei cittadini.