

II

PARLAMENTO, GOVERNO E FUNZIONE NORMATIVA

VINCENZO CERULLI IRELLI *

Svolgo alcune considerazioni sui rapporti tra Parlamento e Governo in sede di elaborazione normativa, rinviando a notazioni più puntuali svolte in testi scritti.

In regime parlamentare la divisione dei poteri in sede di esercizio della potestà legislativa non sussiste in quanto la legislazione viene esercitata dal Parlamento con il Governo. Sia perché il Parlamento non può deliberare senza la presenza del Governo, sia perché il Governo ha il primato assoluto nell'iniziativa legislativa. Basta vedere le statistiche, la grandissima parte delle leggi approvate sono di iniziativa del Governo. In realtà la legislazione la fanno principalmente gli uffici legislativi dei Ministeri, più che il Parlamento. E sia anche perché, e qui veniamo al punto, l'uso da parte del Governo delle potestà legislative sue proprie, cioè quelle che gli riconosce la Costituzione, gli articoli 76 e 77, è venuta crescendo sempre più per tutta una serie di fattori. La XIII legislatura è iniziata con il problema dei decreti legge: oltre 100 da smaltire, alcuni reiterati 22 volte, 24 volte; decreti che poi sono stati inseriti nella Finanziaria dando luogo a dei mostri legislativi, unici al mondo, almeno nel mondo civilizzato. La sentenza della Corte Costituzionale n. 360 del 24 ottobre 1996 ha poi ricondotto il decreto legge al suo uso fisiologico, riducendone drasticamente la produzione (si è passati da una media mensile di 34 decreti prima della sentenza citata ad una media di 3,3 dopo la sentenza).

A partire già dal '97, con le leggi Bassanini dell'estate '97, poi con le Finanziarie '97 e '98 e le successive, è sempre più aumentato l'uso della legislazione delegata. Si potrebbe pensare a un rapporto di conseguenza dei due fenomeni: finiti i decreti legge si è cominciato ad abusare dei decreti legislativi. In effetti ci si

* Presidente della Commissione Bicamerale per l'attuazione della legge n. 59/97.

trova di fronte a questo fenomeno: la maggior parte dell'attività legislativa, la riforma dello Stato, della pubblica amministrazione, il decentramento, il cosiddetto federalismo fiscale, il federalismo cosiddetto amministrativo, la riforma del bilancio, insomma il grosso di quello che s'è fatto sul versante riformatore, lo si è realizzato mediante deleghe legislative e quindi mediante l'utilizzo massiccio di decreti legislativi. Se guardiamo a questi settori anche precedentemente si era usata la delega; tutto il fenomeno del decentramento regionale è stato sempre realizzato con deleghe prima nel '72, poi nel '77. Ultimamente, forse, è il fatto quantitativo che più emerge, il numero dei decreti legislativi, l'ampiezza, più che le materie.

Per ciascuna delle tre principali deleghe (Bassanini, bilancio e fisco) si è affidata ad una Commissione Bicamerale appositamente costituita l'attività di indirizzo e di controllo del Parlamento sull'azione del Governo. Sono state costituite, così, tre Bicamerali per cui tutta l'attività di indirizzo e controllo del Parlamento che in genere viene esercitata attraverso le Commissioni permanenti, si è imputata a queste Commissioni. È così emersa una novità: grandi deleghe, massiccio uso dei decreti legislativi, il Parlamento presente nel processo non attraverso i suoi organi istituzionali, ma attraverso un organo solo, appositamente costituito.

Altro importante aspetto, sicuramente non nuovo, ma da analizzare è il c.d. fenomeno della delegificazione, di cui si è fatto un uso particolarmente ampio negli ultimi tempi. Il consistente ricorso alla delegificazione sta portando, e in parte ha già portato, a un sovvertimento del sistema delle fonti almeno nel diritto amministrativo, cioè nell'amministrazione. Delegificare vuol dire sostituire la fonte legislativa primaria con la fonte secondaria (regolamentare), sia in sede di disciplina della organizzazione, sia in materia di attività e di procedimenti amministrativi, non coperti da riserva assoluta di legge. Dunque con la delegificazione una materia o un insieme di materie già oggetto di disciplina di rango legislativo viene attribuita alla potestà regolamentare del Governo. Tale fenomeno ha cominciato a trovare una sua consistenza con la legge 537 del '93 (legge Cassese-Ciampi). E successivamente poi le Bassanini, la legge 59/97, la 191/98, la 50/99, hanno ampliato l'uso del modello, che però risale alla 537 del 1993. E su un punto il modello presenta un aspetto in qualche misura rivoluzionario in tema di fonti perché attribuisce alla fonte regolamentare la capacità di abrogare la norma legislativa. Ciò vuol dire che la fonte legislativa individua la materia; cita alcune norme legislative principali; mentre la fonte regolamentare, nel disciplinare la materia secondo i principi stabiliti dalla legge, sostituisce essa medesima, attraverso lo strumento delle abrogazioni, il vuoto normativo di rango legislativo che deve essere coperto dalla normativa regolamentare. Questo sicuramente è un qualche cosa che va contro il sistema della gerarchia delle fonti che conosciamo;

i costituzionalisti lo vedono, insomma, come un fenomeno in qualche misura eversivo.

Dunque, lo strumento della delegificazione in questa legislatura ha investito l'amministrazione sia sul versante dell'organizzazione, sia sul versante dell'attività. Sull'organizzazione, in particolare, l'articolo 13 della legge 59/97, la cosiddetta Bassanini 1, introduce in Italia un regime di tipo francese. Cioè la legge stabilisce soltanto quali sono le organizzazioni, qual è il modello organizzativo; stabilisce quanti sono i ministeri, dentro i ministeri quanti sono i dipartimenti; il resto è tutto delegato alla fonte regolamentare. Ciò non è certo perfettamente conforme all'articolo 97 Cost., però è stato fatto.

Sul versante dell'attività amministrativa emerge il modello, già inaugurato dalla 537 e poi seguito da tutte le altre leggi, in particolare dalla 59/97, della semplificazione procedimentale: la legge elenca i procedimenti e stabilisce i principi di semplificazione ai quali si deve attenere il Governo nell'emanazione dei regolamenti. Poi il regolamento, una volta adottato, viene a prendere il luogo, come detto, delle norme legislative. Quindi, in materia di procedimenti, lo strumento della delegificazione è usato anche come strumento di semplificazione. Ovvero si usa il regolamento al fine di dare ai procedimenti nuova disciplina semplificata in relazione ai principi di semplificazione stabiliti dalla legge. Ma si tratta di due fenomeni diversi: si potrebbe semplificare senza usare il regolamento, e si potrebbe usare il regolamento anche non semplificando, ma magari complicando, cosa che spesso succede fra l'altro.

I fenomeni della delegazione e della delegificazione si possono accomunare perché in entrambi si verifica che settori di normazione, in alcuni casi importantissimi, già disciplinati con legge del Parlamento, vengono ridisciplinati con atti normativi del Governo. Nel primo caso si tratta di atti normativi di rango legislativo, nel secondo caso di atti normativi di rango regolamentare. Quindi, in entrambi i fenomeni il Parlamento si spoglia della potestà legislativa, ovvero quei settori che erano disciplinati dalla fonte legislativa passano al potere normativo del Governo.

A questo punto, si pone il problema di come il Parlamento si possa inserire nel processo normativo che si svolge in sede di Governo. Processo normativo che è profondamente diverso nei due casi; in un caso è processo normativo di legislazione delegata, nell'altro caso è processo normativo di carattere regolamentare. Orbene, nella prospettiva della divisione dei poteri, nei casi in cui il Parlamento ha delegato il Governo a legiferare o ha affidato al Governo potestà regolamentari in determinati settori, il Parlamento, secondo alcuni, dovrebbe uscire di scena nel processo di elaborazione normativa concreta. E così è avvenuto nella nostra precedente e risalente esperienza, laddove c'era la delega legislativa il Parlamento era assente. Invece, a fronte delle dimensioni che i fenomeni suddet-

ti hanno assunto in questi ultimi anni, il Parlamento ha ritenuto di essere presente nel processo normativo che si svolge in sede di Governo.

Due o tre ragioni che rendono, a nostro giudizio, necessaria la presenza del Parlamento in questi processi.

Innanzitutto, il processo legislativo che si svolge in Parlamento coinvolge l'opposizione politica. L'opposizione politica è presente in ogni momento, ha molteplici diritti assicurati dalla Costituzione e dai regolamenti, il processo si svolge quindi sempre in maniera dialettica tra una maggioranza e un'opposizione politica.

In secondo luogo il processo legislativo che si svolge in Parlamento è sempre fortemente formalizzato e pubblicizzato; non esiste in Parlamento un momento del processo che non abbia questi due caratteri: formalizzazione e pubblicità. Quindi il lavoro parlamentare è massimamente trasparente. Queste due caratteristiche, l'una di tipo politico costituzionale: la presenza dell'opposizione; l'altra di carattere più tecnico: il modo di formazione del testo, sono tutte e due in principio assenti nel processo normativo che si svolge in sede di Governo. Per il primo aspetto è evidente che, essendo il Governo espressione di una maggioranza politica, non può esserci un'opposizione dentro al Governo stesso, se c'è, è di fatto ma non può essere formalizzata in termini politici o istituzionali. Per quanto riguarda il secondo aspetto, cioè il fatto che il processo normativo del Governo non ha alcun momento di formalizzazione e di pubblicità, questo potrebbe essere parzialmente corretto. Invero, la riservatezza, quasi segretezza, del processo normativo svolto in sede di Governo, non trova alcun fondamento costituzionale. In tale processo l'unico momento di formalizzazione è quello in cui il testo esce dagli uffici del Governo, accompagnato da una lettera – adesso del Ministro delegato ai rapporti con il Parlamento – con la quale il testo viene inviato appunto in Parlamento per il parere. Fino a quel momento, e in assenza di questo passaggio parlamentare, che ormai è diventata la norma, il testo è formalizzato soltanto quando viene presentato alla Presidenza della Repubblica. E anche in quest'ultimo caso, mentre il passaggio parlamentare ormai si è standardizzato, i rapporti tra il Governo e il Quirinale non sono così chiari e formalizzati, ma si sostanziano solamente in passaggi informali, in quanto, in verità, nei rapporti tra i due massimi poteri dello Stato si vuol conservare un margine di elasticità.

Oltre alle due ragioni di forte rilievo tecnico, testè dette, c'è poi, ovviamente, la ragione di carattere politico che rende necessaria la partecipazione del Parlamento nel processo normativo del Governo: la volontà del Parlamento di essere presente, di interferire. E tale partecipazione si manifesta attraverso l'espressione di un parere. Il testo del Governo, sia esso quello legislativo, che regolamentare, viene deliberato in Consiglio dei Ministri e poi inviato al Parlamento. In Parla-

mento viene assegnato alle Commissioni competenti, le quali, in un certo numero di giorni, devono esprimere un parere. Su questo punto è stata raggiunta una specie di “convenzione costituzionale” tra i Presidenti delle Camere e il Governo, confermata da tutti i Governi che si sono susseguiti, per la quale il testo governativo pervenuto in Parlamento per il cosiddetto parere non può essere successivamente modificato dal Governo nella deliberazione definitiva, se non sui punti relativamente ai quali il Parlamento si è pronunciato. Quindi, si realizza una formalizzazione di un certo rilievo, attraverso una convenzione costituzionale che tuttavia non ha una base normativa, fondandosi esclusivamente sulle lettere (in data 12.2.1998 e 3.11.1998 dai Presidenti delle Camere al Presidente del Consiglio dei ministri; in data 15.12.1998 dal Presidente del Consiglio dei ministri al Presidente della Camera dei deputati) tra i due presidenti delle Camere e il Capo del Governo, lettere che si sono poi ripetute.

Inoltre è stato anche stabilito, anche qui per un'altra “convenzione costituzionale”, che il testo che perviene al Parlamento, per il cosiddetto parere, deve essere corredato degli altri atti consultivi richiesti dalla legge. E quindi, ad esempio, per gli atti regolamentari, il testo deve arrivare corredato del parere del Consiglio di Stato. Se è richiesto il parere della Conferenza Stato-Regioni deve arrivare corredato del parere della Conferenza stessa, e così via. Dunque, il Parlamento deve deliberare avendo di fronte sia il testo approvato dal Governo, sia gli altri atti che su quel testo sono stati pronunciati in sede consultiva. Sul punto si è formata una duplice prassi: in alcuni casi il Governo manda al Parlamento il suo testo corredato dai pareri, in altri casi viceversa manda al Parlamento un testo già deliberato a seguito dei pareri. Un esempio per la seconda ipotesi: regolamento di organizzazione di un ministero, il Governo delibera e manda il testo al Consiglio di Stato; il Consiglio di Stato formula il proprio parere con una serie di osservazioni, in alcuni casi molto incisive; il Governo delibera nuovamente sul testo, accogliendo o meno il parere ricevuto e invia in Parlamento il testo, se si può dire, di seconda lettura, cioè rideliberato dopo il parere del Consiglio di Stato (se accompagnato dall'invio di questo parere).

In altri casi, viceversa, il Governo invia al Parlamento il testo originario insieme con il parere del Consiglio di Stato. In tale ipotesi, a mio avviso da non preferire all'altra, in virtù di quella convenzione costituzionale di cui si è detto, il Governo non può, successivamente, modificare il testo una volta pervenuto in Parlamento, ed allora è il Parlamento a recepire, in tutto o in parte, il parere del Consiglio di Stato. Dopodiché il Governo delibera, in via definitiva, su un parere parlamentare che, a sua volta, ha tenuto conto del parere del Consiglio di Stato. In questo caso il ruolo del parere parlamentare si accresce, in quanto diventa il “luogo” in cui si stabilisce se accogliere o meno le osservazioni del Consiglio di Stato.

L'immodificabilità del testo del Governo, una volta trasmesso al Parlamento, e il carattere semi-vincolante o parzialmente vincolante del parere parlamentare, elementi indubbiamente innovativi, producono la conseguenza che, da parte dello stesso Governo, nelle sue diverse articolazioni, vengano avanzate, davanti alla Commissione parlamentare, proposte di aggiunta o di modificazione o di integrazione al testo trasmesso, sulla base, sia di nuovi elementi venuti in valutazione, sia di ripensamenti, sia anche, qualche volta, di punti di vista propri dei diversi ministeri che non erano riusciti ad emergere nella valutazione positiva del Consiglio dei ministri al momento dell'approvazione del primo testo. Dunque, davanti alla Commissione parlamentare si apre, in ordine al testo del Governo, un confronto politico vero e proprio, che coinvolge non solo le forze politiche presenti in Parlamento, ovviamente, di maggioranza e di opposizione, non solo il Governo nelle sue diverse articolazioni, ma anche le parti sociali, sindacati, associazioni imprenditoriali, associazioni di comuni e di province, e così via; insomma, gli attori politici e sociali coinvolti nella vicenda.

In molteplici casi questo confronto aperto avviene solo in Parlamento, cioè il testo del Governo giunge senza essere passato precedentemente attraverso un pubblico confronto o attraverso momenti di concertazione. A volte, viceversa, il confronto che si avvia in Parlamento costituisce la seconda fase di un confronto che precedentemente si è svolto nell'ambito del Governo.

E quindi in Parlamento avviene la mediazione, politica e sociale. Cioè i suggerimenti, le indicazioni che vengono presentate si traducono poi nel parere parlamentare. Parere parlamentare che poi governa la fase finale della redazione del testo che conduce al testo definitivo. Attraverso questo meccanismo, la fase parlamentare riesce ad assicurare pubblicità e trasparenza al lavoro legislativo e riesce a svolgere un ruolo di negoziazione sociale, attraverso l'incontro delle parti.

Tuttavia, restano aperte molteplici questioni, alcune di stretta tecnicità, altre di carattere più politico. Innanzitutto, la natura, il valore giuridico di questo parere parlamentare. Ritengo che esso sia ascrivibile alla categoria degli atti di indirizzo politico. Il Parlamento è titolare, in quanto assemblea e anche attraverso le commissioni, del potere di indirizzo politico nei confronti del Governo, che esprime attraverso molteplici atti di carattere diverso e di valore diverso, fra i quali tale parere rientra. Il parere, quindi, è un atto che vincola politicamente il Governo, nel senso che il Governo può essere chiamato a rispondere in Parlamento circa il rispetto dell'atto parlamentare. Gli atti di indirizzo dal punto di vista giuridico sono atti scarsamente vincolanti, quindi il Governo non è tenuto ad adeguarvisi, e se non vi si adegua lo strumento parlamentare esistente di risposta è solo la sfiducia, strumento che non si usa per questi casi, come è evidente. Politicamente, invece, il parere ha una maggior potere vincolante, in

quanto se il Governo prende un impegno con le forze politiche, in genere, è tenuto a rispettarlo, perché da esso possono scaturire conseguenze di carattere politico in ordine ai rapporti fra il Governo e le forze parlamentari che lo sostengono.

Al di là di questo profilo, però, vi sono una serie di questioni giuridiche che devono essere analizzate, innanzitutto con riferimento agli atti regolamentari.

Gli atti regolamentari sono atti amministrativi in senso tecnico impugnabili davanti al giudice amministrativo per i vizi di legittimità canonici: violazione di legge, incompetenza, eccesso di potere. Ora, per questo tipo di atti normativi, il parere parlamentare, nell'ambito del procedimento, svolge il medesimo ruolo svolto dai pareri amministrativi obbligatori, cioè quei pareri che devono essere necessariamente richiesti e dai quali l'autorità decidente si può discostare soltanto sulla base di motivi esplicitati, a pena di illegittimità per eccesso di potere. Quindi, quando l'atto normativo è di rango regolamentare il parere parlamentare, oltre ad avere tutto il suo rilievo di indirizzo politico che abbiamo detto, diventa un atto del procedimento, acquista quella forza che nei procedimenti amministrativi hanno i pareri obbligatori. Anzi, la giurisprudenza tende ad attribuirgli una speciale forza in quanto parere del Parlamento. In un recente caso giurisprudenziale che riguardava la concessione degli aeroporti di Roma, il Consiglio di Stato, di fronte a un motivo nel quale si sollevava la questione del mancato rispetto da parte del Governo del parere parlamentare, ha sostenuto, respingendolo, che il Governo si era attenuto alle indicazioni parlamentari, in tal modo affermando implicitamente, la natura vincolante del parere stesso (Cons. Stato, VI, n. 1885/2000).

Questo per gli atti regolamentari. Diversa è la questione per gli atti legislativi, per i quali non c'è il giudizio di legittimità davanti al giudice amministrativo, ma si potrebbe porre un profilo di legittimità davanti alla Corte Costituzionale, soltanto, però, in punto di ragionevolezza, e quindi con tutti i limiti propri del giudizio di ragionevolezza delle leggi. La Corte costituzionale, cioè, di fronte a scelte governative che appaiono irragionevoli sulla base di una indicazione chiara contenuta nell'atto parlamentare, potrebbe sindacarne la legittimità in termini di violazione del principio di ragionevolezza che, come noto, nel giudizio di costituzionalità si riporta sempre al principio di eguaglianza, con una portata meno stringente, ovviamente, di quella che ha nel giudizio amministrativo.

Altra questione, anche questa aperta, riguarda gli organi attraverso i quali il Parlamento si pronuncia. Nella nostra tradizionale impostazione il Parlamento si pronuncia attraverso le sue Commissioni permanenti, le quali, oltre alle altre funzioni, svolgono anche funzioni consultive sugli atti del Governo. Le Commissioni permanenti, però, presentano una serie di difetti di carattere strutturale. Innanzitutto sono commissioni di settore; come tali esse, proprio per loro natura e

per loro tradizione, da una parte sono fortemente legate agli interessi di singoli settori della società; e dall'altra sono altresì legate agli apparati ministeriali preposti a quei settori (ad esempio, la Commissione Agricoltura ha un legame molto stretto con il mondo produttivo agricolo. Nello stesso tempo la medesima Commissione è fortemente legata agli apparati di settore, al Ministero di settore). Ciò comporta una scarsa capacità delle Commissioni permanenti di operare in termini intersettoriali o generali.

In secondo luogo, le Commissioni permanenti presentano il difetto di essere sempre duplici – dato il sistema che ancora ci affligge del bicameralismo perfetto. Per ogni materia vi sono due Commissioni, una alla Camera e una al Senato; e, nell'ambito di una stessa Camera, su uno stesso testo, devono pronunciarsi più Commissioni, se sono coinvolte, ciò che accade molto spesso, settori plurimi di interessi.

Dunque, da una parte la settorialità, dall'altra la duplicità delle Commissioni permanenti produce il risultato che nel processo normativo in sede di Governo di cui stiamo parlando, il loro apporto finisce con l'essere poco incisivo. Perché da una parte è un apporto fortemente settorializzato in termini politici; dall'altra è un apporto sempre duplice e quindi con la possibilità, molto frequente, di pareri espressi dal Parlamento con contenuti diversi. Ciò dà al Governo, ovviamente, la possibilità di operare a suo piacimento; non avendo una voce sola che gli impone un'unica linea.

Queste due ragioni sono quelle che hanno spinto il legislatore a prescegliere o a preferire il modello delle Commissioni Bicamerali, le quali, infatti, sono state costituite nei tre grandi processi di riforma della XIII legislatura, sia per la riforma amministrativa, sia per la riforma del fisco, sia per la riforma del bilancio. Il modello della Commissione Bicamerale supera i due difetti, di cui si è detto, in quanto, da una parte è Commissione sempre intersettoriale, formata da tutti i gruppi, da deputati e senatori a loro volta membri di una delle Commissioni permanenti; e poi è una voce unica, è un luogo unico nel quale avviene il confronto, nel quale si forma l'indirizzo espresso nel parere.

Un correttivo più limitato alla pluralità dei pareri, nell'ambito di una stessa Camera, è rappresentato dall'attribuzione regolamentare di una intera materia a carattere "orizzontale" ad una sola Commissione. Ad esempio, alla Camera dei Deputati, la materia dell'organizzazione amministrativa è tutta di competenza della Commissione Affari costituzionali. E quindi, nell'attuazione del d.lgs. n. 300/99, di riforma dei Ministeri, tutti i regolamenti di organizzazione passano per il parere della Commissione Affari costituzionali della Camera (la quale, tuttavia, acquisisce sui diversi testi le osservazioni delle Commissioni di settore). Mentre al Senato, la materia dell'organizzazione non è attribuita alla competenza di una sola Commissione, ma è distribuita tra le diverse Commissioni di settore

secondo la pertinenza ai settori, appunto di amministrazione, delle diverse strutture organizzative di cui si tratta.

E ciò comporta diversità di approccio da parte degli organi parlamentari ai testi del Governo, molto marcate, nell'uno e nell'altro caso: evidentemente, nelle Commissioni di settore tendono a prevalere interessi di carattere corporativo, piuttosto che una visione di carattere generale sulle esigenze dell'organizzazione pubblica.

Appare perciò sicuramente preferibile, in tutti questi casi in cui la presenza parlamentare nel processo di produzione normativa del Governo deve essere incisiva ed autorevole, seguire il modello delle Commissioni Bicamerale.

Ulteriore problema, di carattere pratico, riguarda l'adeguamento del Governo alle indicazioni parlamentari. Sul punto si hanno dati contraddittori, nel senso che in molti casi il Governo si attiene alle indicazioni del Parlamento e in altri non si attiene. Cioè si riproduce, nella fase finale del processo normativo suddetto, quel carattere della non trasparenza, della segretezza delle scelte e quindi dell'impossibilità di capirne le ragioni che abbiamo indicato come una delle caratteristiche difettose del processo normativo in sede di Governo.

Ora, se questo modello di cui stiamo parlando si consoliderà, bisognerà trovare un qualche correttivo. Un correttivo può essere quello di imporre la motivazione degli atti normativi del Governo. Basti pensare, del resto, che i regolamenti comunitari sono motivati. E in particolare la motivazione dovrebbe far riferimento a quanto è emerso in sede consultiva, non soltanto con riferimento al parere parlamentare, ma anche con riguardo al parere del Consiglio di Stato. Altro correttivo potrebbe essere l'adozione di quel meccanismo introdotto dalla legge n. 400 del 1988 a proposito delle deleghe ultra biennali. Ovvero il meccanismo della seconda lettura: il testo, pervenuto in Parlamento, corredato dei pareri parlamentari, degli indirizzi, torna al Governo che lo ridelibera; poi il testo torna in Parlamento una seconda volta, e in quella sede il Governo spiega al Parlamento le sue decisioni, motiva le sue scelte. Ciò non rende giuridicamente vincolante l'indirizzo parlamentare perché, se così fosse, avremmo un altro modello di produzione normativa. La seconda lettura consente, tuttavia, di esplicitare le scelte, quindi completa quell'esigenza a cui si faceva riferimento prima, coprendo quell'area di oscurità che permane nel processo legislativo del Governo e che è costituita dal momento decisionale finale, cioè quello che si realizza una volta compiuta la fase parlamentare.

In conclusione, vorrei sottolineare che la produzione normativa parlamentare, come tale, non è migliore di quella del Governo, anzi semmai, il prodotto normativo tende spesso ad essere meno razionale e più caotico a causa della struttura dei lavori parlamentari e del forte condizionamento politico che investe la formazione dei testi. Però il processo di produzione normativa in sede parlamentare è piena-

mente trasparente, formalizzato e aperto al contributo dell'opposizione. Quindi si tratta di stabilire in quali casi, per il loro rilievo politico istituzionale è necessario seguire la via parlamentare in un determinato processo di produzione normativa, laddove sono da ritenere prevalenti i valori che detto processo assicura.

La seconda notazione è di carattere più generale e riguarda la distribuzione del potere normativo in un ordinamento moderno e razionale, e anche organizzato in maniera pluralistica e tendenzialmente federalistica quale quello italiano. È evidente che in un tale ordinamento la potestà legislativa del Parlamento nazionale deve riversarsi soltanto sulle grandi questioni, i principi, le scelte di fondo, mentre tutto il resto viene affidato alle competenze, rispettivamente del Governo, delle regioni e degli altri enti territoriali. Viceversa, nella caotica situazione ordinamentale nella quale ci troviamo, sembra prevalere una linea diversa e in qualche misura opposta, sol che si guardi alla massa di legghine dai contenuti del tutto marginali e singolari che vengono adottate dal Parlamento, che spesso si fa portatore della tutela dei più minuti interessi, mentre le grandi scelte vengono decise altrove (in sede di Governo, di Conferenza Stato-Regioni ecc.).