CAMERA DEI DEPUTATI N. 4189

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DADONE, FICO, CASO, DIENI, TONINELLI, COZZOLINO, CECCONI, D'AMBROSIO, BRESCIA, SIMONE VALENTE, CASTELLI, LOREFICE

Modifiche agli articoli 77, 87 e 95 della Costituzione, in materia di omogeneità del contenuto dei disegni di legge e di esercizio dell'iniziativa legislativa del Governo

Presentata il 21 dicembre 2016

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Negli ultimi decenni si registra una tendenza, comune a tutte le democrazie occidentali, di ampliamento dei poteri dell'Esecutivo a discapito delle competenze tradizionalmente proprie del Parlamento. Il principio parlamentare, come primato del Parlamento sul Governo, pur enunciato a livello formale in sede di Assemblea costituente e comunemente accolto in sede teorica è sottoposto a un logoramento, se non a una vera e propria eclissi, per il convergere di alcuni fattori storico-politici interni ed esterni. Il riflesso concreto più immediato di questa crisi è nel fatto che il Parlamento non è più il *dominus* della produzione normativa. Il baricentro della formazione delle leggi si è sensibilmente spostato verso il Governo, che sempre più assume il ruolo di mediatore e sintetizzatore di conflitti, relegando il Parlamento nella posizione marginale di ratificatore di scelte *aliunde* formatesi.

Al 31 ottobre 2016 la produzione legislativa parlamentare della XVII legislatura era costituita per l'81,2 per cento da leggi d'iniziativa governativa.

Che il baricentro dell'attività legislativa si sia spostato è cosa nota, com'è noto il ruolo giocato dalle poco costrittive previsioni costituzionali in materia. Si pensi alla possibilità del Governo di presentare maxiemendamenti interamente sostitutivi, idonei a porre nel nulla il lavoro delle Commissioni parlamentari, a cui si aggiungono la posizione della questione di fiducia con la naturale conseguenza dello svilimento dello stesso dibattito parlamentare, l'assenza di limiti materiali alla decretazione

d'urgenza e l'assenza di un controllo vincolante del Parlamento sui decreti legislativi.

La consapevolezza che il ruolo normativo del Governo non tende, e non tenderà, a ridursi impone di riflettere sull'adeguatezza delle procedure endogovernative e di interrogarsi sulla legittimazione e sull'efficacia delle decisioni governative. Fin dalle premesse si era insinuato il dubbio che il predominio della normazione governativa pregiudicasse la qualità della produzione legislativa. L'analisi degli atti mostra una correlazione tra le principali criticità degli atti legislativi e le fasi procedimentali di cui gli stessi denunciano la carenza. L'assenza di adeguate ricognizioni normative e giurisprudenziali propedeutiche a scelte legislative di modifica di un settore dimostra l'insufficienza dell'istruttoria e la strutturale carenza delle analisi tecnico-normative (ATN), eventualmente presentate a corredo. La continua modifica di norme di recente approvazione, combinata alla stratificazione normativa che interessa un numero sempre maggiore di settori, dimostra la necessità di svolgere correttamente le attività richieste dall'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR). L'incapacità di valutare gli effetti che le norme produrranno su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni è la causa di modifiche continue, imposte da effetti deteriori non previsti ma spesso prevedibili. A tale fine, dovrebbe, inoltre, essere regolamentato l'intervento dei portatori d'interesse, previsto sia da una norma primaria che dalla disciplina attuativa, ma mai disciplinato. Imporre una consultazione non regolamentata genera più danni che soluzioni. Non aver stabilito quali siano le sedi del confronto, le modalità di consultazione né, tantomeno, come debbano essere individuati i soggetti da consultare lascia al Governo totale discrezionalità nella scelta degli *stakeholder* da audire e nessun onere di pubblicità dei contenuti. Al Governo è solo richiesto di svolgerle e di dare conto degli esiti, adempimento che spesso neanche esegue.

È necessario che si modifichi l'impostazione della nostra progettazione legislativa. La celerità del procedimento non può essere considerata un valore in sé. Non può essere l'urgenza del provvedere, spesso dettata dai *media*, a guidare le scelte. A ciò si aggiunga che la maggior parte delle leggi approvate non trova mai attuazione; ciò dimostra che, una volta venuta meno l'esigenza comunicativa che le ha dato origine, lo stesso Governo non la giudica più indispensabile. La progettazione legislativa deve essere attentamente programmata e le deroghe devono essere concesse solo nelle ipotesi di oggettiva urgenza.

Gli strumenti di *drafting* sostanziale, in particolare l'AIR e l'ATN, possono, infatti, efficacemente raggiungere lo scopo che è loro proprio solo se inseriti in un diverso tipo di procedimento decisionale. Le citate analisi rappresentano la rendicontazione del complesso di attività di cui deve comporsi l'istruttoria. Pregiudiziale alla scelta d'intervento deve diventare la conoscenza del settore. La finalità propria di questi strumenti non è arricchire la descrizione dei provvedimenti proposti, ma permettere al decisore politico di « porsi le domande giuste ». La richiesta, prevista dall'AIR, di dare conto delle valutazioni circa l'opzione di non intervento può essere realmente soddisfatta solo se inserita in un procedimento di analisi della materia che prescinda da una scelta politica già effettuata.

Indispensabile risulta, inoltre, l'introduzione di un regime di pubblicità nell'attività istruttoria nonché dei resoconti delle sedute del Consiglio dei ministri. Già in Kant la pubblicità è il principio che garantisce l'accordarsi della politica con la morale. La totale assenza di trasparenza delegittima le scelte dell'Esecutivo e, al contempo, impedisce una chiara attribuzione della responsabilità politica.

Il recente « caso Guidi », ad esempio, ha ingenerato la convinzione che un emendamento diventi governativo con il solo assenso del Ministro per i rapporti con il Parlamento. Il Governo ha, inoltre, difeso la scelta di merito sostenendo che la scelta politica prescindesse dalle pressioni esercitate dalle *lobbies*. Il « caso Guidi » appare un esempio emblematico dell'insufficienza delle procedure di definizione delle politiche. L'assenza di una disciplina relativa alla

predisposizione e alla presentazione degli emendamenti governativi e la mancanza di verbali delle sedute consiliari hanno impedito di capire quando sia stata assunta la decisione. In presenza, inoltre, di regole sulla partecipazione degli *stakeholders* ai procedimenti decisionali si avrebbe, oggi, la disponibilità delle risultanze delle consultazioni svolte sulla materia. Le posizioni assunte dai portatori dei diversi interessi coinvolti mostrerebbero il bilanciamento e la ponderazione effettuati dall'Esecutivo per compiere la scelta politica.

In estrema sintesi, il procedimento di formazione degli atti normativi del Governo è, da oltre un decennio, il più decisivo ma, ciononostante, non garantisce trasparenza e pubblicità delle fasi decisionali e non prevede il bilanciamento tra gli opposti interessi e gli atti adottati, secondo le norme e le prassi che lo regolano, che sono formalmente e sostanzialmente perfettibili.

Alla luce di quanto esposto, una radicale revisione della tecnica di progettazione legislativa risulta irrinunciabile se si intende riempire di contenuto i modelli e gli strumenti mutuati dagli altri ordinamenti e, soprattutto, se si vuole garantire la qualità del prodotto del procedimento legislativo.

Il MoVimento 5 stelle al Governo mostrerà di essere diverso non solo per le scelte di merito che compirà ma anche per il metodo con cui le compirà. La presente proposta di legge costituzionale a tale fine modifica gli articoli 77, 87 e 95 della Costituzione. Si ritiene, infatti, necessario introdurre il requisito di omogeneità delle leggi a garanzia di un'efficace istruttoria normativa, riempire di contenuto il potere presidenziale di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi introducendo in quella sede la verifica della completezza dell'istruttoria nonché introdurre la riserva di legge in materia di procedimento istruttorio del Governo.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. All'articolo 77 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il secondo comma sono inseriti i seguenti:

« Il Governo non può, mediante decreto, rinnovare disposizioni di decreti non convertiti, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, conferire deleghe legislative, attribuire poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge ovvero modificare atti non aventi forza di legge.

I decreti possono contenere soltanto misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

I medesimi requisiti dei decreti si applicano anche alle relative leggi di conversione »;

b) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« I decreti perdono efficacia sin dall'inizio anche qualora la Corte costituzionale, su richiesta di un quinto dei componenti di ciascuna Camera da presentare entro cinque giorni dalla pubblicazione della legge di conversione, non riscontri la sussistenza dei requisiti previsti dal presente articolo ».

ART. 2.

1. Il quarto comma dell'articolo 87 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Verifica la completezza formale dell'istruttoria dei disegni di legge d'iniziativa del Governo e ne autorizza la presentazione alle Camere ».

ART. 3.

1. All'articolo 95 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« La legge disciplina l'istruttoria del Governo e l'approvazione del Consiglio dei ministri degli atti normativi del Governo e degli atti d'iniziativa legislativa ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

17PDL0053080