

Osservatorio sulla legislazione

Camera dei deputati
OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE

**Rapporto 2014 sulla legislazione
tra Stato, Regioni e Unione europea**

Volume primo

Nota di sintesi

Decidere in tempi di crisi: celerità, volatilità
e legittimazione delle norme tra esecutivi ed Assemblee

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 9788892000780

Copyright © Camera dei deputati – Segreteria generale – Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico

Roma, 2015

Sommario

VOLUME PRIMO

CAPITOLO I

Nota di sintesi: Decidere in tempi di crisi: celerità, volatilità e legittimazione delle norme tra esecutivi ed Assemblee

(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 2013

(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

PREMESSA	3
DECIDERE IN TEMPI DI CRISI: CELERITÀ, VOLATILITÀ E LEGITTIMAZIONE DELLE NORME TRA ESECUTIVI ED ASSEMBLEE	13
▪ 1. Introduzione	13
▪ 2. Le tendenze della decretazione d'urgenza	15
▪ 3. Trasparenza e legittimazione della decisione legislativa	21
▪ 4. L'effettività della decisione legislativa	23
▪ 5. Il processo legislativo nella settima legislatura europea	24
▪ 6. L'elaborazione strategica delle grandi politiche pubbliche europee	27
▪ 7. L'apertura alla società civile	29
▪ 8. Le politiche della legislazione tra innovazioni e aperture	36
▪ 9. Verso una nuova politica della legislazione?	37

VOLUME PRIMO

CAPITOLO I

NOTA DI SINTESI
DECIDERE IN TEMPI DI CRISI: CELERITÀ, VOLATILITÀ
E LEGITTIMAZIONE DELLE NORME TRA ESECUTIVI
ED ASSEMBLEE

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

PREMESSA

La Nota di sintesi del Rapporto 2014 si concentra quest'anno su celerità, effettività, trasparenza e legittimazione della decisione legislativa e apertura alla società civile in una fase nella quale, soprattutto a seguito della crisi economica internazionale, la performance complessiva dei sistemi politico-istituzionali caratterizzati da una prevalenza del Governo nel procedimento legislativo appare sottoposta a significativi elementi di stress.

Fino alla crisi – è la tesi della Nota - era convinzione diffusa che i sistemi rappresentativi fossero chiamati a rispondere alla sfida della “democrazia decidente”: le democrazie dovevano dimostrare, di fronte alla globalizzazione, capacità di decidere rapidamente così che tanto maggiore si fosse dimostrata la loro efficienza, tanto più salda sarebbe risultata la loro legittimità presso la cittadinanza.

Oggi invece altri fattori sembrano essere richiesti per dare legittimazione alle decisioni politiche.

Da un lato, è richiesta la verifica dell'effettività della decisione: la rapidità della decisione non fornisce infatti garanzie sulla sua effettività; la volatilità delle decisioni legislative, l'oscurità del linguaggio normativo e la necessità di numerosi provvedimenti attuativi provocano incertezza negli operatori e nei cittadini.

Dall'altro lato, emerge sempre più la richiesta di trasparenza dei processi decisionali, requisito che diviene quasi garanzia dell'effettiva “democraticità” della decisione: i processi decisionali appaiono infatti sempre più sbilanciati a favore delle sedi endogovernative rispetto alla sede parlamentare. Inoltre, la stessa sede parlamentare viene percepita come sempre meno idonea a fornire sufficienti garanzie di “trasparenza”, soprattutto quando un numero consistente di questioni è concentrata in provvedimenti multisettoriali, e quindi diventa difficile svolgere una istruttoria approfondita su tutte le questioni.

Per risolvere queste criticità, la Nota di sintesi segnala l'importanza di una programmazione legislativa che trascorra i diversi livelli territoriali e consenta anche di dare stabilità alle norme.

La Nota sviluppa i ragionamenti già contenuti in quella dell'anno scorso, volta a 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.

Per apprezzare gli elementi di novità delle Note degli ultimi Rapporti, 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 principi 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 principi 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 principi 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 vi 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 dei 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, confinandosi 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](#) ha posto le basi per una discussione sulle sfide del cambiamento cui è chiamato il Parlamento, a seguito 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 – e, a livello regionale, tra Giunte e Assemblee – 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.

DECIDERE IN TEMPI DI CRISI: CELERITÀ, VOLATILITÀ E LEGITTIMAZIONE DELLE NORME TRA ESECUTIVI ED ASSEMBLEE

1. Introduzione. 2. Le tendenze della decretazione d'urgenza. 3. Trasparenza e legittimazione della decisione legislativa. 4. L'effettività della decisione legislativa. 5. Il processo legislativo nella settima legislatura europea. 6. L'elaborazione strategica delle grandi politiche pubbliche europee. 7. L'apertura alla società civile. 8. Le politiche della legislazione tra innovazioni e aperture. 9. Conclusione: verso una nuova politica della legislazione?

1. Introduzione

Il Rapporto annuale sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea della Camera dei deputati giunge quest'anno alla sedicesima edizione, presentata quando sono trascorsi due anni dall'inizio della XVII legislatura, che hanno visto succedersi due Governi. In questi due anni, inoltre, si è conclusa la settima legislatura del Parlamento europeo, della quale si presenta un bilancio nel capitolo V del Rapporto.

La presente Nota, tenendo conto dell'evoluzione dei processi decisionali nell'Unione europea, del quadro comparato e di quello regionale, prende le mosse dalla ricerca empirica contenuta nel secondo paragrafo del capitolo IV del Rapporto, dedicato alla decretazione d'urgenza negli ultimi otto anni.

Da questa ricerca trae spunto per verificare celerità, effettività, trasparenza e legittimazione della decisione legislativa e apertura alla società civile in una fase nella quale, soprattutto a seguito della

crisi economica internazionale, la *performance* complessiva dei sistemi politico-istituzionali delle moderne democrazie occidentali appare sottoposta a significativi elementi critici.

Nel periodo immediatamente precedente alla crisi economico-finanziaria di questi ultimi anni era convinzione diffusa che i sistemi rappresentativi fossero chiamati a rispondere alla sfida della “democrazia decidente”: le democrazie dovevano dimostrare, di fronte alla globalizzazione, capacità di decidere rapidamente così che tanto maggiore si fosse dimostrata la loro efficienza, tanto più salda sarebbe risultata la loro legittimità presso i cittadini.

Oggi invece altri fattori sembrano essere prevalenti al fine di dare legittimazione alle decisioni politiche.

Da un lato, è richiesta la verifica dell’effettività della decisione: la rapidità della decisione non fornisce, infatti, garanzie sulla sua effettività; la volatilità delle decisioni legislative, l’oscurità del linguaggio normativo e la necessità di numerosi provvedimenti attuativi provocano incertezza negli operatori e nei cittadini.

Dall’altro lato, emerge sempre più la richiesta di trasparenza dei processi decisionali, requisito che diviene quasi garanzia dell’effettiva “democraticità” della decisione. La stessa sede parlamentare - che assolve costituzionalmente a questa funzione - viene talvolta percepita come inadatta a fornire sufficienti garanzie di “trasparenza”, soprattutto quando un numero consistente di questioni è concentrato in provvedimenti multisettoriali e quindi diventa difficile svolgere una istruttoria approfondita su tutte le questioni.

Per risolvere queste criticità, la Nota di sintesi segnala, nelle conclusioni, l’importanza di una programmazione legislativa che coinvolga i diversi livelli territoriali e consenta anche di dare stabilità alle norme.

2. Le tendenze della decretazione d'urgenza

Il capitolo IV del Rapporto, sulla legislazione statale, come già accennato, unisce alla cronaca dei primi 21 mesi e mezzo della XVII legislatura (dal 15 marzo 2013 al 31 dicembre 2014) un'analisi della decretazione d'urgenza in un periodo di oltre otto anni, comprendente le ultime tre legislature (2006-2014).

Questo sguardo più lungo è utile poiché in questo periodo evolvono e si consolidano alcune tendenze che si sono ancor più radicate nel quadro politico-istituzionale, caratterizzato dal perdurare della crisi economico-finanziaria.

In particolare, la decretazione d'urgenza ha assunto un ruolo dominante per dare attuazione al programma di governo e, più in generale, per dare corso alla maggior parte delle iniziative legislative dell'esecutivo. In questa chiave, talune caratteristiche tipiche dello strumento si sono andate perdendo perché il decreto-legge è divenuto sempre più frequentemente “atto ordinario di legislazione ad *iter* garantito”.

L'analisi effettuata consente di mettere in evidenza come i decreti-legge si muovano tra due polarità: da un lato, continuano ad essere emanati decreti-legge in presenza di situazioni emergenziali (legate per esempio a disastri naturali o ad altre evenienze); dall'altro, sono sempre più numerosi i decreti-legge emanati per attuare il programma di governo e, più in generale, per dare corso alla maggior parte delle iniziative legislative dell'esecutivo. Per tali decreti, che presentano caratteristiche intersettoriali e sono chiamati ad agire su più fronti, la *ratio* unitaria è data teleologicamente dall'obiettivo di razionalizzare le spese e promuovere lo sviluppo e/o le riforme strutturali richieste dalle autorità europee. Tra i due estremi, si collocano molti atti di iniziativa governativa che assumono la forma di decreti-legge per poter usufruire di meccanismi procedurali e comunicativi più forti

rispetto alle ordinarie iniziative legislative. Le due polarità presentano caratteristiche molto diverse, con particolare riguardo ai seguenti fenomeni, tutti connessi tra di loro:

a) l'intervallo tra la data di approvazione dei decreti-legge in Consiglio dei ministri e la loro pubblicazione nella "Gazzetta ufficiale", minimo per i decreti emergenziali e che può talora allungarsi per i decreti attuativi del programma di governo;

b) il ricorso alla questione di fiducia, pressoché sconosciuto ai decreti emergenziali, e che dipende anche dalla mole e dal carattere intersettoriale dei decreti attuativi del programma di governo;

c) le modifiche e le integrazioni che i decreti-legge subiscono nel procedimento di conversione, più contenute nei primi e maggiormente rilevanti nei secondi;

d) la volatilità delle norme, connessa anche alle dimensioni ed alla complessità dei decreti-legge e, quindi, tipica dei decreti attuativi del programma di governo e quasi assente in quelli emergenziali, anche perché spesso esauriscono le loro funzioni una volta superata l'emergenza stessa;

e) le difficoltà nel dare attuazione agli adempimenti (spesso numerosi) previsti nei singoli decreti attuativi del programma di governo, testimoniata anche da periodici rapporti di fonte governativa.

Il dibattito politico-istituzionale e l'attenzione dei *mass media* si concentra su un numero percentualmente limitato di decreti-legge con i quali si dà vita a riforme ed innovazioni di carattere ordinamentale, spesso anche in una prospettiva di medio-lungo periodo e intersettoriale. Da tale carattere "intersettoriale" consegue ad esempio il fatto che, rispetto ad una platea di

Commissioni interessate teoricamente molto alta, l'assegnazione degli atti tende a privilegiare un numero ridotto di Commissioni, magari con maggiore valenza ordinamentale (è il caso, soprattutto, delle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio), che spesso operano congiuntamente: su 43 leggi di conversione della XVII legislatura ben 19 sono state assegnate in sede referente a due Commissioni riunite. Nella Nota di sintesi dello scorso anno si era già evidenziato il fenomeno, segnalando alcune novità interessanti nella prassi parlamentare.

A questi aspetti si aggiunge la conferma del ricorso alla questione di fiducia: il 42 per cento delle leggi di conversione (18 su 43) sono state approvate attraverso un voto di fiducia, in 9 casi ripetuto in entrambe le Camere.

È un dato leggermente superiore a quello della scorsa legislatura, nella quale il 34 per cento delle leggi di conversione (36 su 106) sono state approvate attraverso un voto di fiducia, in 22 casi ripetuto in entrambe le Camere.

Dalla ricognizione effettuata emergono alcuni elementi di riflessione che saranno oggetto della presente nota.

In particolare, sembra emergere che il circuito decretazione d'urgenza - fiducia ha consentito, sia pure in maniera per così dire "surrettizia", e cioè in assenza di un chiaro disegno riformatore, di "sterilizzare" alcuni elementi strutturali del procedimento legislativo (a partire dal bicameralismo perfetto, su cui interviene il disegno di legge costituzionale C. 2613, approvato in seconda lettura dalla Camera il 10 marzo; per un approfondimento delle conseguenze che l'eventuale approvazione definitiva della riforma potrebbe avere sui procedimenti legislativi e sulla produzione legislativa si rinvia all'apposito *box*).

In secondo luogo, appare consolidarsi la tendenza presente anche negli altri ordinamenti europei ad una prevalenza del Governo nel procedimento legislativo.

Anzi, se si guarda ai dati sull'iniziativa legislativa, quella governativa in Italia (che sfiora l'85 per cento) supera quella registrata nel 2013 in Francia (79%) e in Germania (70,6%).

A livello regionale, ove vige un sistema marcato dall'elezione diretta del Presidente della Giunta, oltre il 40 per cento delle leggi approvate risulta di iniziativa consiliare; le leggi di iniziativa della Giunta rappresentano poco più del 54 per cento delle leggi complessivamente approvate, con la presenza di Regioni – come Abruzzo e Calabria – ove il dato statale è addirittura capovolto e le leggi di iniziativa della Giunta superano di poco il 20 per cento.

Va tuttavia segnalato che nel sistema regionale, accanto alla legge, gli esecutivi dispongono di ulteriori strumenti di regolazione della vita locale cui fanno spesso ricorso (ad esempio le delibere di Giunta).

Il disegno di legge di riforma costituzionale (A.S. 1485, A.C. 2613), in corso di esame parlamentare, modifica in più parti le disposizioni contenute nei Titoli I, II, III e V della Parte seconda della Costituzione, disponendo il superamento del bicameralismo perfetto nell'ordinamento italiano.

In particolare, in base al progetto di riforma, il Parlamento continuerà ad articolarsi nella Camera dei deputati e nel Senato della Repubblica, ma i due organi avranno composizione diversa e funzioni in gran parte differenti, divenendo il Senato organo ad elezione indiretta, sede di rappresentanza delle istituzioni territoriali.

Nell'architettura costituzionale delineata, alla Camera dei deputati – di cui non è modificata la composizione – spetta la titolarità del rapporto fiduciario e della funzione di indirizzo politico, nonché il controllo dell'operato del Governo. Vengono conseguentemente modificati la composizione del Senato – di cui è significativamente ridotto il numero

dei componenti – e le modalità di elezione di tale organo costituzionale, per il quale l'elezione diretta è sostituita da un'elezione di secondo grado da parte dei consigli regionali.

Al fine di adeguare il procedimento legislativo al nuovo assetto costituzionale, caratterizzato da un bicameralismo differenziato, viene mantenuto un numero definito di leggi ad approvazione paritaria, attribuendo, in tutti gli altri casi, una prevalenza alla Camera dei deputati, secondo un modello che è stato definito di «monocameralismo partecipato». In tale quadro, per le leggi che danno attuazione alla c.d. clausola di supremazia (introdotta all'articolo 117 della Costituzione) è stabilita una specifica procedura, monocamerale con “ruolo rinforzato” del Senato: in base a tale procedura, la Camera può non conformarsi alle modifiche proposte dal Senato - a condizione che lo stesso si sia espresso a maggioranza assoluta dei suoi componenti - solamente pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Riguardo alle leggi per le quali viene mantenuto l'attuale procedimento legislativo bicamerale (fondato sulla c.d. navette) il legislatore costituzionale ha espressamente previsto che tali leggi, “ciascuna con oggetto proprio”, possano essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate in base al procedimento bicamerale (e quindi non suscettibili di deroghe, modifiche o abrogazioni ‘tacite’ mediante disposizioni contenute in altri provvedimenti).

Per tutte le altre leggi è richiesta l'approvazione della sola Camera dei deputati: il Senato, al quale il testo approvato è immediatamente trasmesso, può disporre di esaminarle entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti. Le proposte di modificazioni, deliberate dal Senato entro i successivi trenta giorni, vengono sottoposte all'esame della Camera dei deputati che si pronuncia in via definitiva. Il testo di riforma costituzionale rimette infine all'intesa tra i Presidenti delle Camere la risoluzione di eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei regolamenti.

Il disegno di legge di riforma interviene anche sul procedimento di formazione delle leggi, disciplinato dall'art. 72 Cost., introducendo, tra l'altro, l'istituto del c.d. "voto a data certa". In base alla nuova disposizione costituzionale, il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia

iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione. Il nuovo testo prevede che, in tali casi, sono ridotti della metà i termini per la deliberazione di proposte di modificazioni da parte del Senato. Sono espressamente escluse dall'applicazione del voto a data certa le leggi bicamerali, le leggi in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, le leggi di concessione dell'amnistia e dell'indulto e la legge che reca il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri per l'equilibrio di bilancio.

Altro impatto di rilievo sulle politiche della legislazione potrà avere l'introduzione nella Costituzione di nuovi limiti di ordine sostanziale alla decretazione d'urgenza, mutuati dall'articolo 15 della legge n. 400/1988 e dalla giurisprudenza costituzionale. Nel nuovo articolo 77 della Costituzione, è dunque introdotto il divieto di disciplinare con decreto-legge le materie per cui la Costituzione (articolo 72, quinto comma) prevede la c.d. riserva di Assemblea, ossia la materia costituzionale ed elettorale – con esclusione della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni –, la delegazione legislativa, la conversione in legge di decreti, l'autorizzazione a ratificare trattati internazionali e l'approvazione di bilanci e consuntivi. E' altresì previsto il divieto di reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti e di ripristinare l'efficacia di norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non procedurali. Sono inoltre riprese le prescrizioni della legge n. 400 del 1988 relativamente alla necessità che il contenuto del decreto-legge sia “specifico, omogeneo, corrispondente al titolo e recare misure di immediata applicazione”. Al contempo, si prevede che nel corso dell'esame di disegni di legge di conversione non possano essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto, in tal modo esplicitando gli orientamenti sottesi alla più recente giurisprudenza costituzionale (in particolare, sentenza n. 22 del 2012 e sentenza n. 32 del 2014).

Riguardo l'impatto sulle politiche della legislazione delle riforme costituzionali, va altresì ricordato che, nell'ambito delle funzioni che sono attribuite dal progetto di riforma al Senato della Repubblica, che "rappresenta le istituzioni territoriali", sono espressamente menzionati (art. 55 della Costituzione) il concorso alla “valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni” nonché il concorso alla “verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato”. Le concrete

forme e modalità con cui si concretizzerà lo svolgimento di tali funzioni potranno essere definite dai regolamenti parlamentari.

3. Trasparenza e legittimazione della decisione legislativa

Ampliando lo sguardo, si deve registrare che, soprattutto a seguito della crisi economica internazionale, la *performance* complessiva dei sistemi politico-istituzionali in generale e la decisione legislativa, in particolare, appaiono sottoposte a significativi elementi di *stress* anche laddove il ruolo del Governo sembra più accentuato. Ciò è vero per l'Italia, come per altri contesti in cui tale prevalenza è più chiaramente disciplinata (e ancora più consistente) come Francia e Gran Bretagna.

Sembra insomma potersi registrare un mutamento di clima; come già accennato, fino alla crisi di questi ultimi anni era convinzione diffusa che i sistemi rappresentativi fossero chiamati a rispondere alla sfida della “democrazia decidente”: le democrazie dovevano dimostrare, di fronte alla globalizzazione, capacità di decidere rapidamente così che tanto maggiore si fosse dimostrata la loro efficienza, tanto più salda sarebbe risultata la loro legittimità presso la cittadinanza.

Oggi invece altri fattori sembrano essere richiesti per dare legittimazione alle decisioni politiche, in una fase in cui la descrizione delle “decisioni rapide” dei governi nel fronteggiare la crisi diviene recessiva rispetto alle critiche rivolte alle decisioni stesse, percepite talora da quote crescenti di opinione pubblica come emanazione di poteri sfuggenti e di debole legittimazione democratica (i mercati finanziari, le “burocrazie” europee, etc.).

Il primo fattore consiste nella verifica dell'effettività della decisione: la rapidità della decisione non fornisce, infatti, garanzie

sulla sua effettività; la volatilità delle decisioni legislative, l'oscurità del linguaggio normativo e la necessità di numerosi provvedimenti attuativi provocano incertezza negli operatori e nei cittadini. Il crescente intervallo di tempo tra approvazione del decreto-legge in Consiglio dei ministri, la sua entrata in vigore e la necessità di numerosi provvedimenti attuativi e correttivi sembrano confermare questo aspetto.

Dall'altro lato, il secondo fattore che emerge sempre più è la richiesta di trasparenza dei processi decisionali, requisito che diviene quasi garanzia dell'effettiva "democraticità" della decisione: i processi decisionali appaiono, infatti, sempre più sbilanciati a favore delle sedi endogovernative rispetto alla sede parlamentare. Inoltre, la stessa sede parlamentare viene percepita come sempre meno idonea a fornire sufficienti garanzie di "trasparenza" quando, come sopra si è visto, un numero consistente di questioni è concentrata in provvedimenti multisettoriali. Da ciò consegue che, in casi significativi, importanti riforme sono state introdotte nell'ordinamento attraverso l'approvazione di emendamenti a tali provvedimenti, approvati quasi senza discussione in Commissione (in modo che gli stessi resoconti parlamentari non riescono spesso a fornire i necessari elementi di chiarificazione sulla *ratio legis* di disposizioni controverse).

In questa chiave è interessante il giudizio di legittimità costituzionale di talune disposizioni del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, introdotte dalla legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248. Il Consiglio di Stato, nel rimettere la questione alla Corte, ha rimarcato che tali disposizioni "sarebbero state oggetto di un «maxiemendamento governativo» su cui è stata posta la questione di fiducia, così da far venire meno la motivazione del Governo sulla necessità e urgenza, oltre che il controllo del Presidente della Repubblica sui citati presupposti e il dibattito parlamentare sulle relative previsioni": sembrerebbe cioè,

secondo il Consiglio di Stato, che sia mancata la trasparenza della decisione.

La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2014, non accogliendo il ricorso, fa comunque riferimento “alla pur problematica prassi del ricorso da parte del Governo ai maxi emendamenti, in sede di conversione dei decreti-legge, su cui viene apposta la questione di fiducia”.

4. L'effettività della decisione legislativa

Le tendenze segnalate nei primi paragrafi e i dati più ampiamente riportati nel Rapporto dimostrano come la “decisione rapida”, consentita dal rafforzamento dei poteri normativi degli esecutivi, non sempre risulti “effettiva”.

Diverse cause di carattere generale sembrano concorrere a questo fenomeno.

In particolare, alcune caratteristiche della contemporanea “democrazia del pubblico” e del circuito politico-mediatico che la caratterizza (urgenza del provvedere che prevale sui contenuti; prevalenza dell’“effetto annuncio”; priorità dell’agenda politica che mutano in modo eccessivamente rapido) sembrano in contrasto con l’esigenza di processi riformatori nelle politiche pubbliche che richiedono tempi lunghi di attuazione; ciò è vero in tutti i contemporanei Stati sociali, a causa della loro complessità; risulta tanto più vero in un Paese dall’architettura normativa ed amministrativa particolarmente complessa (riflesso di un’identità storica “plurale”) come l’Italia.

Altro elemento caratteristico è poi, nel contesto italiano, quello dell’“oscurità” e inadeguatezza del linguaggio normativo: le disposizioni di legge appaiono in misura crescente sovraccariche di elementi extragiuridici (enunciazione generica e superflua di

finalità; linguaggio atecnico; utilizzo di espressioni del linguaggio giornalistico) e caratterizzate da ambiguità nella loro effettiva portata normativa (ambiguità che spesso è il risultato dell'incapacità di trovare una sintesi soddisfacente tra le diverse posizioni in campo), che talvolta si risolve in un rinvio ad un successivo provvedimento di attuazione.

Rispetto a questo quadro, sembrano tuttora carenti, nonostante gli sforzi messi in atto dai governi che si sono succeduti negli ultimi anni, la sensibilità e gli strumenti di monitoraggio sull'attuazione delle leggi.

Occorre pertanto interrogarsi se “l'importazione” di strumenti di programmazione della legislazione, come quelli previsti a livello di Unione europea (ma non sempre posti in essere: v. il capitolo V del Rapporto) potrebbe concorrere ad una maggiore effettività delle decisioni.

5. Il processo legislativo nella settima legislatura europea

Nell'attività normativa dell'Unione europea, infatti, l'*iter* della proposta di regolamento o di direttiva è ordinariamente preceduto da un lavoro istruttorio nell'ambito della Commissione (unico titolare, nel sistema dell'Unione, del potere di iniziativa legislativa), caratterizzato da libri bianchi, libri verdi e consultazioni pubbliche. A questo si è recentemente affiancata l'attenzione per l'individuazione di procedure che valorizzino gli obiettivi dell'efficienza e della celerità della decisione.

In particolare, per quanto riguarda il processo di *decision-making*, la settima legislatura europea (2009-2014) ha confermato – in linea di continuità con la parte conclusiva della legislatura precedente – la rilevanza assunta da questi ultimi obiettivi.

Ciò emerge, in particolare, dal fatto che la grandissima parte delle procedure legislative ordinarie (85%) si è conclusa in prima lettura o nella fase iniziale della seconda lettura, con una durata media della procedura pari a 19 mesi (rispetto ai 21 della legislatura precedente).

Un impulso molto significativo all'accelerazione della procedura legislativa è stato dato dall'adozione di interventi normativi ritenuti urgenti in risposta alla crisi economica: è il caso, in particolare, dei pacchetti legislativi (*six pack* e *two pack*) intesi a rafforzare i vincoli di finanza pubblica, ad introdurre una procedura di sorveglianza sugli squilibri macroeconomici e a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche nonché di quelli relativi alla creazione di un'unione bancaria e all'adeguamento della disciplina dei mercati finanziari (ad esempio le agenzie di *rating*).

La riduzione della durata delle procedure legislative è stata perseguita attraverso lo sviluppo e il progressivo affinamento di strumenti di raccordo formale e informale tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione.

Un ruolo determinante ha avuto, in questo contesto, il ricorso pressoché sistematico ai cosiddetti triloghi, come segnalato nei rapporti dal 2011 ad oggi. E' sufficiente ricordare al riguardo che, durante la settima legislatura, si sono tenuti più di 1.500 triloghi su circa 350 procedure legislative ordinarie.

La formazione della sostanza degli atti legislativi in sedi negoziali informali e non dotate di pubblicità (quali sono i triloghi) ha suscitato forti preoccupazioni in termini di democraticità e trasparenza delle procedure decisionali europee. Si è posta infatti, la necessità di definire un non agevole equilibrio tra istanze potenzialmente confliggenti:

- da un lato, quella di celerità ed efficienza del processo decisionale – che richiede una rapida decisione di apertura del

negoziato, l'adozione di un mandato ampio alla squadra negoziale del Parlamento europeo e una composizione ristretta della medesima;

- dall'altro, la garanzia della trasparenza del processo negoziale e soprattutto delle prerogative delle commissioni, dell'aula, dei gruppi e dei singoli parlamentari, al fine di evitare che essi siano chiamati a "ratificare" di fatto i testi di compromesso definiti in seno ai triloghi.

Nel novembre 2012 il Parlamento europeo ha inteso rispondere a tali preoccupazioni modificando le disposizioni del suo Regolamento relative alla partecipazione ai negoziati interistituzionali nell'ambito delle procedure legislative. Secondo le prime valutazioni del Parlamento europeo, le modifiche adottate avrebbero prodotto un risultato positivo sotto tre profili: il rafforzamento della trasparenza e della "inclusività" (il coinvolgimento degli organi parlamentari) dei triloghi, con particolare riferimento alla conoscibilità dei mandati e alla informazione delle commissioni competenti; il rafforzamento del ruolo di coordinamento del presidente della commissione competente; la definizione di metodi e prassi di lavoro più uniformi in tutte le commissioni.

Il ricorso ai triloghi sembra aver determinato, come evidenziato da alcuni casi significativi (ad esempio, il *six pack* già richiamato), un rafforzamento complessivo del peso del Parlamento europeo nel processo legislativo: le altre Istituzioni – e in particolare il Consiglio – sono costrette a concessioni negoziali anche significative al Parlamento al fine di assicurare la celere approvazione dell'atto finale.

Al tempo stesso è difficile valutare in quale misura il perseguimento dell'obiettivo ultimo della celerità e della efficacia della risposta normativa dell'Unione pregiudichi la qualità della

legislazione e si traduca di fatto in una compressione dei margini di intervento dei singoli parlamentari sui contenuti normativi della legislazione stessa.

6. L'elaborazione strategica delle grandi politiche pubbliche europee

Indubbiamente la crisi economica e finanziaria ha accentuato anche a livello europeo la ricerca di un equilibrio avanzato tra le esigenze di efficacia e rapidità della decisione politica e legislativa e quelle di trasparenza e democraticità dei relativi procedimenti di formazione.

La crisi ha prodotto infatti un impatto molto significativo sia sul processo di elaborazione strategica delle grandi politiche pubbliche (*policy-making*) sia, come già accennato, sullo svolgimento del procedimento legislativo e degli altri procedimenti di produzione normativa in senso stretto (*decision-making*).

Come già si è evidenziato nei rapporti dal 2011 in poi, in forza della crisi, si è accentuata la tendenza all'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, 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.

Ne è derivata un'erosione, sul piano sostanziale, del potere di iniziativa legislativa della Commissione europea e, conseguentemente, anche una alterazione del metodo di

programmazione politica e strategica che ne costituisce la manifestazione nella fase prelegislativa. Nella sostanza, i tempi, gli obiettivi e persino i contenuti più rilevanti dell'agenda politica e legislativa della Commissione, almeno nei settori più direttamente investiti dalla crisi - quali la politica economica e di bilancio, la disciplina dei mercati finanziari, l'occupazione - hanno finito per essere plasmati in buona misura dal Consiglio europeo.

Conseguentemente è stata interrotta o comunque alterata, in questi settori, la logica che aveva caratterizzato il *policy-making* europeo, basata sulla predisposizione, dopo una ampia fase di consultazione e studio, di documenti strategici e di azioni volti a disegnare, secondo una cornice organica, l'intervento regolativo dell'Unione nella varie politiche o istituti.

Ne è manifestazione evidente la predisposizione di buona parte degli interventi legislativi e non legislativi riconducibili al nuovo sistema di *governance* economica e finanziaria, adottati in ampia misura per successive approssimazioni - in base ad accordi definiti faticosamente in seno al Consiglio europeo sotto l'incalzare degli eventi - piuttosto che secondo un disegno organico e coerente. L'esempio più significativo è forse costituito dalla firma, pochi mesi dopo l'entrata in vigore delle modifiche al Patto di stabilità e crescita, del Fiscal compact, trattato internazionale concluso da 25 Stati membri fuori del quadro istituzionale europeo per rendere più solenni e, in misura minore, per integrare e rafforzare regole di bilancio già contenute nel Patto stesso.

Non è peraltro agevole valutare allo stato se le deviazioni dal modello di *policy-making* incentrato sul ruolo della Commissione siano temporanee e destinate ad attenuarsi parzialmente con il superamento della crisi economica e finanziaria.

7. L'apertura alla società civile

Come si è accennato, all'esigenza di "effettività" della decisione politica si accompagna quella di "trasparenza". La trasparenza sembra quindi assumere, nel complesso contesto contemporaneo, la dimensione di necessario requisito di democraticità. Quasi che le evoluzioni del sistema rappresentativo (si pensi alla crisi di "radicamento sociale" del sistema dei partiti) comportino che la legittimazione democratica di rappresentanti e governanti derivante dal voto popolare non risulti più sufficiente ad individuare le migliori modalità di espressione della "volontà generale". Si richiede pertanto una garanzia supplementare di "democraticità" degli stessi meccanismi decisionali e tale garanzia viene ricercata nella capacità di confronto aperto ed elaborazione condivisa con i diversi soggetti portatori di interesse e con la generalità dei cittadini, anche attraverso le possibilità di coinvolgimento assicurate dalle tecnologie informatiche.

La sensibilità per la trasparenza e la partecipazione alla vita istituzionale da parte dei cittadini sta indubbiamente aumentando e la risposta data dalle istituzioni con la legge n. 190/2012 e con il successivo decreto legislativo n. 33/2013 appare di grande interesse: si prevede infatti l'approvazione, da parte di tutte le amministrazioni (inclusi Ministeri, Giunte e Consigli regionali) del programma triennale per la trasparenza e l'integrità e del piano triennale per la prevenzione della corruzione. Il procedimento di elaborazione del programma e del piano è generalmente aperto ai contributi degli *stakeholders* e dei cittadini.

Come già segnalato nella nota di sintesi 2013, le due esigenze - di effettività e di trasparenza - si compenetrano: la trasparenza garantita dal confronto parlamentare può favorire un maggior grado di effettività delle norme rispetto a quanto possa derivare

dal procedimento legislativo endogovernativo, per necessità privo di quegli elementi di pubblicità.

Al tempo stesso, la complessità degli attuali processi decisionali multilivello e, come già si è accennato, le attuali condizioni del procedimento legislativo (concentrazione di molte misure in provvedimenti multisettoriali) fanno sì che lo stesso confronto nelle aule parlamentari possa non esaurire di per sé la richiesta di trasparenza.

7.1. L'apertura alla società civile in Francia e nel Regno Unito

Sul versante dell'apertura alla società civile, Francia e Regno Unito hanno maturato recentemente esperienze di grande interesse, che meritano di essere segnalate: in Francia, la recente istituzione della proposta di legge di iniziativa parlamentare-popolare e la prima consultazione pubblica (*consultation citoyenne*) promossa dall'Assemblea nazionale su una proposta di legge d'iniziativa parlamentare; nel Regno Unito, il nuovo indirizzo impresso alle consultazioni pubbliche e, contestualmente, i nuovi strumenti di *Better Regulation* nell'ambito della valutazione delle politiche pubbliche.

In Francia una legge organica varata nel dicembre 2013 ha disposto le modalità di presentazione della proposta di legge di iniziativa “parlamentare-popolare” su determinate materie (organizzazione dei poteri pubblici, riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale, ratifica di trattati internazionali che possano avere un'incidenza sul funzionamento delle istituzioni), già prevista dalla riforma costituzionale del 2008, e di indizione dell'eventuale *referendum* cui essa può essere sottoposta (il cosiddetto “*référéndum d'initiative partagée*”). Insieme a tale provvedimento, sono state approvate ulteriori disposizioni

legislative riguardanti, tra le altre, la raccolta delle manifestazioni di sostegno popolare alle proposte di legge dei parlamentari sui temi sopra indicati.

Anche sul versante della consultazione pubblica si registra una novità di assoluto rilievo, ossia la prima consultazione pubblica su una proposta di legge.

Il Presidente dell'Assemblea nazionale francese Claude Bartolone ha, infatti, promosso una *consultation citoyenne* su una recentissima proposta di legge relativa al fine vita presentata dai deputati Alain Claeys e Jean Leonetti: dal 2 al 16 febbraio 2015 tutti i cittadini interessati hanno potuto partecipare a tale consultazione direttamente sul sito dell'Assemblea nazionale, esprimendo punti di vista e osservazioni riguardo al tema oggetto della proposta. L'iniziativa ha riscontrato un notevole successo in termini numerici, essendo state quasi 12.000 le osservazioni ricevute. Queste ultime sono state lette e classificate una per una prima di essere trasmesse ai due relatori, che le hanno poi utilizzate nelle successive sedute della Commissione Affari sociali.

Nel Regno Unito, la prassi dell'espletamento di *public consultations*, promosse nel quadro della formulazione di politiche pubbliche da parte del Governo o in vista dell'esercizio dell'iniziativa legislativa, è profondamente radicata nell'esperienza politico-giuridica e si inserisce nel solco della cosiddetta *Better Regulation* promossa a partire dalla seconda metà degli anni '90 dai governi laburisti di Blair prima e Brown poi. Attraverso queste consultazioni, solitamente inaugurate dalla diffusione di documenti redatti dai Dipartimenti governativi ed offerti alla consultazione della generalità del pubblico, sono anticipati i salienti contenuti politici dei progetti di legge e i motivi della loro presentazione. Siffatta attività preparatoria all'esame parlamentare di progetti di legge d'iniziativa governativa ha il fine di sollecitare la formulazione di osservazioni da parte delle componenti sociali a

vario titolo interessate dal provvedimento e di agevolare, anche attraverso le repliche motivate del Governo, un'istruttoria del progetto legislativo "partecipata", per quanto possibile, dai destinatari delle future disposizioni, nel presupposto che possano in tal modo formarsi favorevoli condizioni per la loro applicazione ed effettività.

Tale strumento, che ha trovato finora prevalente applicazione nel settore della pianificazione urbanistica e nei procedimenti per la realizzazione di grandi infrastrutture, è stato tuttavia formalizzato solo nel 2000, con il varo del *Code of Practice on Consultations*, modificato nel 2004 e ulteriormente aggiornato nel 2008, in cui sono indicati modalità e criteri per la consultazione (della durata minima di 12 settimane) ed è evidenziata l'importanza della valutazione d'impatto della regolazione.

Nell'ottobre 2013, tuttavia, il governo Cameron ha emanato delle nuove linee guida, in cui sono enunciati i principi ai quali i ministeri e gli altri organismi pubblici dovrebbero attenersi nel coinvolgimento delle parti interessate.

In particolare sui tempi di consultazione il documento prevede che questi possano variare a seconda dei casi ma che, in linea generale, non debbano essere inferiori alle 2 settimane, né superiori alle 12 settimane, sebbene nel caso di un tema su cui i cittadini sono chiamati a esprimersi per la prima volta, le settimane di consultazione possano anche superare il limite massimo di dodici.

Per ciò che invece riguarda la garanzia di trasparenza, la documentazione di maggior rilievo dovrebbe essere messa interamente on-line e tutte le osservazioni dovrebbero essere ospitate sul portale governativo (www.gov.uk) in modo da risultare facilmente accessibili da parte di chiunque. Inoltre, al fine di incoraggiare la massima partecipazione degli interessati, le linee guida raccomandano ai “*policy makers*” (in pratica i ministeri responsabili delle singole politiche) di illustrare i commenti ricevuti e la loro utilizzazione nell'attuazione delle *policies*. Le risposte dovrebbero peraltro essere pubblicate entro 12

settimane dalla chiusura della consultazione e, laddove tale adempimento non sia osservato, i Dipartimenti sono comunque tenuti a rilasciare una breve nota in cui sia motivata la mancata pubblicazione dei commenti.

Con riferimento ai temi più generali della qualità della normazione, delle politiche di semplificazione e della valutazione delle politiche pubbliche, il Governo Cameron ha rilanciato l'agenda di *Better Regulation* attraverso la specifica introduzione di nuovi elementi di “deregulation” a vantaggio delle imprese e di riduzione dei costi amministrativi. E' anzitutto previsto uno “*Statement of New Regulation*”, pubblicato due volte l'anno, che informa le imprese delle modifiche apportate alla normativa vigente e del raggiungimento da parte del Governo dei propri obiettivi di deregolamentazione (*deregulatory targets*); inoltre, nell'ottica di agevolare l'accesso alla regolazione, viene stabilito che la normativa nazionale, sia di regolazione che di *deregulation*, entri in vigore in due uniche date l'anno (“*Common Commencement Dates*”)¹. Tra le varie misure assunte nell'ambito dell'analisi d'impatto, sempre nel quadro di una riduzione degli oneri eccessivamente gravosi, si segnala in particolare una valutazione ad hoc per le piccole e le micro-imprese, con la possibilità di introdurre per queste tipologie d'imprese una esenzione dalla legislazione ogniqualevolta i benefici della misura siano in larga parte assicurati anche senza la loro inclusione.

¹ Qualcosa di simile, su scala più ridotta, è stato previsto anche in Italia dall'articolo 29, comma 1 del decreto-legge n. 69/2013, che appare però lontano dall'attuazione: “Gli atti normativi del Governo e gli atti amministrativi a carattere generale delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici nazionali e delle agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, fissano la data di decorrenza dell'efficacia degli obblighi amministrativi introdotti a carico di cittadini e imprese, al 1° luglio o al 1° gennaio successivi alla loro entrata in vigore, fatta salva la sussistenza di particolari esigenze di celerità dell'azione amministrativa o derivanti dalla necessità di dare tempestiva attuazione ad atti dell'Unione europea”.

7.2. *L'apertura alla società civile in Italia*

Anche in Italia, accanto alle tradizionali esperienze di apertura del procedimento legislativo, rappresentate dalle attività conoscitive delle Commissioni, si iniziano a sperimentare nuove forme di coinvolgimento dei cittadini e degli *stakeholders* nelle decisioni pubbliche.

In tal senso, la recente esperienza della Commissione di studio per i diritti in Internet promossa dalla Presidenza della Camera costituisce un esempio interessante di una nuova modalità di procedere.

La Commissione è infatti caratterizzata, da un lato, da una rappresentanza paritaria tra rappresentanti parlamentari ed esperti della società civile e, dall'altro lato, da una rappresentanza paritaria di tutti i gruppi politici. Essa ha proceduto all'elaborazione di un documento di studio poi sottoposto ad un'ampia consultazione pubblica attraverso il sito della Camera; nell'ambito della consultazione la Commissione ha anche svolto alcune audizioni. La Commissione concluderà i suoi lavori con l'elaborazione di un documento (la "Carta dei diritti in Internet"), i cui contenuti potrebbero poi essere recepiti in un atto di indirizzo parlamentare.

Per la prima volta in Italia viene istituita in sede parlamentare una Commissione su questi temi, nel presupposto che Internet ha assunto un rilievo preponderante per le persone e la società.

A fare parte della Commissione di studio sono stati chiamati deputati di tutti i gruppi parlamentari, attivi sui temi dell'innovazione tecnologica e dei diritti fondamentali, studiosi ed esperti, operatori del settore e rappresentanti di associazioni.

Essa ha l'obiettivo di promuovere l'adozione di una Carta dei diritti in Internet. L'iniziativa ha preso avvio in coincidenza con altre assunte in questo ambito negli ultimi anni, in altri ordinamenti nazionali e a livello internazionale, tra le istituzioni e la società civile.

La Commissione, l'8 ottobre 2014, ha varato una bozza di dichiarazione dei diritti in Internet, che è sottoposta a consultazione pubblica dal 27 ottobre fino al 31 marzo 2015, in modo da assicurare una partecipazione più larga possibile alla loro individuazione.

In questo caso, è aperta al contributo dei cittadini una bozza di documento già istruito.

Le consultazioni pubbliche svolte dal Governo e dalle Giunte regionali sono, invece, generalmente volte ad ottenere segnalazioni e suggerimenti utili per successive iniziative. Per esempio, la consultazione pubblica sulle 100 procedure più complicate da semplificare, promossa dal Dipartimento della funzione pubblica, ha consentito di individuare alcune questioni puntuali, riprese poi nell'Agenda per la semplificazione o che hanno trovato una risposta legislativa.

È il caso dell'articolo 26 del decreto-legge n. 90/2014, che ha semplificato le procedure per la prescrizione dei farmaci per il trattamento delle patologie croniche.

Il disegno di legge di riforma costituzionale, con l'obiettivo di "favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche":

- rafforza l'iniziativa legislativa popolare, aumentando il numero delle firme necessarie da 50.000 a 150.000 e contestualmente demandando ai regolamenti parlamentari la definizione delle forme e dei limiti nei quali la relativa discussione e la deliberazione conclusiva sono garantite nei tempi;
- introduce nell'ordinamento il *referendum* propositivo e d'indirizzo ed altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali, demandandone la definizione ad una legge costituzionale.

Si segnalano, infine, le buone pratiche in uso in diverse Assemblee legislative regionali, che stanno prestando particolare attenzione alla fase ascendente del diritto europeo e, in questo ambito, all'esame del programma di lavoro della Commissione europea. Nel corso dell'esame del programma, le Commissioni competenti audiscono gli *stakeholders* circa le loro priorità rispetto alle proposte legislative incluse nel programma stesso, tenendone conto nella elaborazione della risoluzione sottoposta poi al voto dell'Assemblea (è il caso, per esempio, della risoluzione approvata dal Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna il 7 maggio 2014).

8. Le politiche della legislazione tra innovazioni e aperture

Le considerazioni fin qui svolte vanno calate in contesti istituzionali in continua, rapida evoluzione. Per focalizzare il caso italiano, le politiche legislative – che un tempo si esaurivano spesso sull'asse Commissioni parlamentari - Ministeri di riferimento – hanno gradualmente allargato i propri confini:

- il contesto internazionale ed europeo e la dimensione regionale hanno reso più complessa la gestione delle politiche legislative;
- i nuovi strumenti telematici consentono consultazioni che si stanno rapidamente diffondendo;
- in ambito governativo si è assistito, negli ultimi anni, ad un accrescimento del ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze da un lato e del Presidente del Consiglio dall'altro, anche e soprattutto in funzione di controllo delle spese effettuate dalle singole amministrazioni e dell'efficacia delle politiche intraprese. Le politiche di settore – che originano spesso da indirizzi europei e hanno il punto di caduta a livello regionale – vengono sempre più definite attraverso una

triangolazione tra il Ministero competente, il Ministero dell'economia e la Presidenza del Consiglio.

Quanto sta avvenendo si riverbera anche sul sistema delle fonti, con la diffusione, ad esempio, di uno strumento normativo sconosciuto alla legge n. 400 del 1988, sull'attività normativa del Governo, che appare funzionale alla triangolazione sopra descritta: il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dei Ministri di settore, in genere di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

9. Verso una nuova politica della legislazione?

Le Assemblee legislative stanno dimostrando consapevolezza di quanto sta avvenendo, assumendo iniziative volte a ridefinire il loro ruolo in sintonia con le evoluzioni in atto. A livello statale, in particolare, il legislatore ha assunto, come è noto, iniziative di riforma della parte II della Costituzione e del regolamento della Camera, ispirate anche alla necessità di dare legittimità, trasparenza ed effettività alle decisioni legislative. Sempre in questa chiave:

- si è già richiamata la consultazione pubblica sperimentata dall'Assemblea nazionale francese, che lega insieme democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa;
- in Italia, le Commissioni Politiche dell'Unione europea della Camera e del Senato hanno assunto interessanti iniziative finalizzate ad una programmazione legislativa che coinvolga i diversi livelli territoriali, iniziando a costruire un percorso di compartecipazione delle Assemblee legislative statali e regionali ai processi legislativi europei.

Le Commissioni Politiche dell'Unione europea della Camera e del Senato stanno definendo in via sperimentale talune procedure di raccordo a monte della discussione delle tematiche di interesse comune nelle sedi europee.

La Commissione del Senato ha anche condiviso con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome l'opportunità di promuovere all'inizio di ogni anno "un incontro di programmazione e confronto politico sui principali temi di interesse comune" (Doc. XXIV, n. 35).

Nella risoluzione sul programma di lavoro della Commissione europea per il 2015, la XIV Commissione del Senato ha dato ampiamente conto delle osservazioni e delle proposte formulate dalla Conferenza, impegnandosi "ad esaminare nel corso dell'anno 2015, tenendo conto delle osservazioni e delle proposte che potranno pervenire dalle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, nonché dalla Conferenza che le rappresenta", 11 nuove iniziative legislative incluse dalla Commissione europea nell'allegato I al programma di lavoro (Doc. XVIII, n. 87).

Nel documento finale sulla Relazione annuale 2013 della Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzionalità, approvato nella seduta del 16 dicembre 2014 (Doc. XVIII, n. 18), la XIV Commissione della Camera, analogamente, si è impegnata a dare piena attuazione alle disposizioni della legge n. 234 del 2012 che prevedono il coinvolgimento delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome alla formazione della normativa e alle politiche dell'Unione europea.

La programmazione dovrebbe consentire una previa analisi di impatto della regolazione, che a sua volta dovrebbe garantire maggiore trasparenza ed effettività alle decisioni, già a partire dalla fase endogovernativa. Un ulteriore contributo a questi fini è apportato da una effettiva, compiuta e partecipata istruttoria legislativa in Commissione.

Infine, la decisione legislativa dovrebbe essere concepita in un circuito nel quale rappresenterebbe, in maniera circolare, il punto di partenza e di arrivo, a valle di un'analisi di impatto (*ex ante*),

costruita però su una valutazione (*ex post*) delle politiche pubbliche poste in essere.

Si muove in questa prospettiva il disegno di legge di riforma della Parte II della Costituzione, che introduce, tra le funzioni della Camera e del Senato, la “valutazione delle politiche pubbliche e dell’attività delle pubbliche amministrazioni” nonché la “verifica dell’attuazione delle leggi dello Stato”.

Analisi di impatto e valutazione *ex post*, infine, potrebbero consentire maggiore celerità e stabilità ai procedimenti decisionali, evidenziando fin dall’inizio le criticità riscontrate ed i risultati perseguibili attraverso le diverse opzioni.

La stabilità delle decisioni assunte è un ulteriore, fondamentale tassello per assicurare certezza del diritto a cittadini e mondo delle imprese, allungando gli orizzonti temporali delle norme e radicando un maggiore affidamento di cittadini ed imprese in queste ultime e quindi nelle istituzioni.