XIII Legislatura

CIRC/PC/1/1997
Circolare n. 1 del 1997

IL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni

10 gennaio 1997

SOMMARIO

1. Finalità della circolare ..... *Pag.* 5
2. Obbligatorietà dell'istruttoria legislativa in Commissione al fine di una consapevole decisione da parte dell'Assemblea ..... » 6
3. Completezza della istruttoria legislativa ..... » 7
4. Conseguenti requisiti della relazione per l'Assemblea e del testo legislativo ..... » 8
5. Ammissibilità degli emendamenti ..... » 10
6. Attività conoscitiva collegata all'istruttoria ..... » 12
7. Pareri delle Commissioni ..... » 12
8. Sentenze della Corte costituzionale ..... » 14

1. Finalità della circolare.

Molti moderni ordinamenti giuridici sono caratterizzati dalla inflazione legislativa. In ogni Paese il fenomeno si presenta con caratteristiche proprie. Esiste tuttavia un comune denominatore costituito da un numero di leggi considerato eccessivo e da una qualità considerata scadente. Basti ricordare, a tale proposito, le raccomandazioni dell'OCSE sulla qualità e sulla quantità delle leggi e il lavoro che alcune Assemblee parlamentari europee – fra cui, recentemente, l'Assemblea nazionale francese – hanno avviato sui metodi per ridurre l'inflazione legislativa.

L'ordinamento italiano presenta gli stessi difetti, acuiti dalla esistenza in Costituzione di ampie riserve di legge e da una cultura politica che vede nel Parlamento la sede di regolamentazione globale della vita del paese e dei cittadini. Il Parlamento deve, invece, qualificare la propria presenza sui grandi nodi e le grandi strategie della società in cui opera, perché questa funzione costituisce la principale ragion d'essere della moderna rappresentanza politica nazionale.

Il proliferare di una produzione legislativa frammentaria, disorganica e connotata da scarsa chiarezza rappresenta ormai un costo eccessivo per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione. Si tratta, per di più, di un costo che penalizza la competitività del nostro sistema, ne rallenta la modernizzazione, ne limita la capacità di integrarsi nella dimensione europea. La rideterminazione e riqualificazione dei compiti del Parlamento è tema proprio delle riforme istituzionali, mentre spetta alla riforma del Regolamento ridisciplinare modi e forme del procedimento legislativo.

In attesa di queste innovazioni, esiste, comunque, la necessità di utilizzare nel modo più razionale le risorse della Camera e di fare tutto ciò che è possibile per migliorare la qualità del nostro lavoro. È quindi opportuno fissare già da ora alcuni princìpi, nell'ambito della Costituzione e del Regolamento vigenti, che consentano alla nostra attività legislativa di perseguire finalità di chiarezza e di semplificazione nell'interesse dei cittadini, delle imprese e della pubblica amministrazione.

2. Obbligatorietà dell'istruttoria legislativa in Commissione al fine di una consapevole decisione da parte dell'Assemblea.

L'articolo 72 della Costituzione prescrive che ogni progetto di legge sia esaminato da una Commissione prima di essere sottoposto al vaglio dell'Assemblea. La procedura in sede referente, insieme con l'attività consultiva ad essa collegata, costituisce, perciò, la fase istruttoria obbligatoria del procedimento legislativo.

I princìpi che regolano tale fase sono differenziati da quelli propri delle procedure deliberanti, le quali sono dirette alla definitiva approvazione del testo legislativo. La fase istruttoria è, invece, finalizzata all'acquisizione degli elementi utili alla decisione e alla conseguente elaborazione del testo per consentire la deliberazione dell'Assemblea. In vista dell'adempimento di tale compito, l'esame in sede referente è caratterizzato dalla flessibilità e dalla informalità della procedura, in contrapposizione con la rigidità propria delle fasi deliberanti.

Anche nel caso di procedimenti in sede legislativa o redigente, ove essi non siano stati preceduti da una congrua istruttoria in sede referente, si raccomanda di individuare le forme opportune per svolgere, anche in via informale attraverso comitati ristretti, le necessarie attività istruttorie.

3. Completezza della istruttoria legislativa.

L'istruttoria deve svolgersi secondo metodi che consentano alle Commissioni di elaborare testi legislativi chiari ed efficaci. Inoltre, è questa la sede più appropriata per verificare gli effetti dei provvedimenti in esame sulla legislazione vigente, allo scopo di semplificarla e riordinarla. Una esauriente istruttoria in sede referente deve pertanto comprendere i seguenti profili:

- la valutazione della necessità di un intervento con legge, avendo riguardo alla possibilità di ottenere i medesimi risultati con norme di altro tipo (regolamenti, contratti collettivi, etc.), preferibili per la loro maggiore flessibilità rispetto alla legge;
- la valutazione della coerenza della disciplina proposta con la Costituzione, anche alla luce delle indicazioni contenute nella giurisprudenza della Corte costituzionale;
- la valutazione della coerenza della disciplina proposta con le normative dell'Unione europea;
- il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali;
- la definizione degli obiettivi dell'intervento e la valutazione di congruità dei mezzi per conseguirli, con la eventuale individuazione dei problemi applicativi;
- l'analisi dei costi e dei benefici, con particolare verifica dei costi per i cittadini, la pubblica amministrazione e le imprese;
- l'inequivocità del significato delle singole disposizioni, anche in relazione al contesto normativo vigente in cui si inseriscono;

— la congruità dei tempi previsti per l'attuazione delle nuove norme e dei termini da esse stabiliti.

Gli elementi che concorrono all'istruttoria legislativa affluiscono alle Commissioni da diverse fonti:

a) il Governo e la pubblica amministrazione, ai quali sono richiesti gli elementi informativi necessari per compiere le valutazioni che attengono alla necessità, alla congruità e all'efficacia dell'intervento legislativo;

b) i pareri delle altre Commissioni, che devono essere sufficientemente articolati;

c) la eventuale consultazione, nelle forme ritenute opportune, di soggetti esterni costituzionalmente rilevanti e di quelli rappresentativi degli interessi coinvolti;

d) il supporto tecnico degli Uffici della Camera nell'analisi della legislazione e nella verifica dei dati e delle valutazioni acquisite.

L'attivazione delle fonti istruttorie rientra nella organizzazione dei lavori necessaria per ciascun procedimento e va di conseguenza presa in considerazione con priorità in sede di programmazione dei lavori, entro i tempi complessivamente disponibili.

4. Conseguenti requisiti della relazione per l'Assemblea e del testo legislativo.

4.1. La relazione predisposta per l'Assemblea a norma dell'articolo 79, comma 5, del Regolamento informa della istruttoria svolta secondo i criteri indicati al punto 3. La relazione dà conto, inoltre, delle modalità di redazione del testo, mettendo in evidenza ogni eventuale difformità rispetto alle regole di seguito indicate.

4.2. Ai fini della redazione del testo, restano ferme tutte le regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi adottate dalla Presidenza della Camera con la circolare del 19 febbraio 1986. Si richiamano in particolare le seguenti indicazioni:

a) il testo della legge è redatto in modo da rendere esplicite nella formulazione delle singole disposizioni le modificazioni e le abrogazioni di disposizioni vigenti:

- le disposizioni modificate sono sempre esplicitamente richiamate;
- sono esplicitamente elencate le disposizioni abrogate in conseguenza dell'entrata in vigore della nuova disciplina, adottando la formula: "sono abrogate in particolare" (si veda il numero 13, lettera *c),* della già citata circolare del 1986);
- le norme derogatorie e quelle che disciplinano casi particolari richiamano la norma generale cui fanno eccezione;
- i singoli istituti e i singoli oggetti sono indicati sempre con la medesima denominazione, curando l'uniformità con la legislazione vigente;

b) è opportuno che il testo della legge renda esplicito l'argomento dell'intervento legislativo:

- l'argomento deve essere quanto più possibile omogeneo e vi deve essere coerenza tra oggetto e titolo;
- ciascun argomento è definito, quando è necessario per la comprensione della norma, ricorrendo a specifiche disposizioni esplicative;
- l'ambito di applicazione delle norme è definito indicando espressamente eventuali categorie di destinatari;

— sono specificate le autorità amministrative competenti per i singoli procedimenti;

c) sono quantificati i costi e sono indicate le coperture finanziarie relativi alle singole misure previste dalla legge. Ove sia necessario, sui testi di iniziativa popolare o parlamentare, è richiesta al Governo la relazione tecnica di cui all'articolo 11-*ter* della legge n. 468 del 1978;

d) i commi sono costituiti, tutte le volte in cui sia possibile, da una sola norma. Il testo della legge è redatto con la massima chiarezza e semplicità e in modo da concorrere alla semplificazione e al riordino della legislazione vigente:

— è salvaguardato l'ambito proprio della discrezionalità della pubblica amministrazione e dell'autonomia negoziale dei privati;

— i procedimenti amministrativi sono ricondotti ai princìpi generali e, ove possibile, a modelli uniformi, ispirati alla massima semplicità compatibile con gli obiettivi e al principio della trasparenza;

— quando l'intervento lo richieda o lo renda possibile, sono sistematicamente introdotte nel testo specifiche disposizioni per il coordinamento con la legislazione vigente nonché disposizioni che semplifichino e riordinino la normativa di settore, anche mediante delega al Governo per l'emanazione di testi unici (clausole di coordinamento legislativo).

5. Ammissibilità degli emendamenti.

5.1. La disposizione dell'articolo 89 del Regolamento deve essere applicata nel senso di dichiarare inammissibili gli emendamenti e gli articoli

aggiuntivi affatto estranei all'oggetto della discussione, non solo ove non siano inerenti al contenuto del provvedimento in esame, ma anche ove esulino dalla funzione propria dell'atto legislativo o del tipo di strumento legislativo all'esame della Commissione.

5.2. Debbono quindi essere dichiarati inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi palesemente incongrui rispetto al contesto logico e normativo e quelli manifestamente lesivi della sfera di competenza riservata ad altre fonti del diritto (leggi costituzionali, regolamenti parlamentari, legislazione regionale, regolamenti comunitari) o che comunque modifichino in modo del tutto frammentario e parziale disposizioni contenute in atti normativi non aventi forza di legge.

5.3. Relativamente ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, l'articolo 96-*bis,* comma 8, del Regolamento prescrive che sono inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi non strettamente attinenti alla materia del decreto. La materia deve essere valutata con riferimento ai singoli oggetti e alla specifica problematica affrontata dall'intervento normativo.

5.4. Ciascun deputato ha il diritto di opporsi alla dichiarazione di inammissibilità pronunziata dal presidente della Commissione. In tale ipotesi, ed altresì in tutti i casi in cui l'ammissibilità di emendamenti ed articoli aggiuntivi appaia comunque dubbia, non deve procedersi alla loro votazione; la questione deve essere rimessa al Presidente della Camera, al quale spetta adottare le relative decisioni ai sensi dell'articolo 41, comma 2, del Regolamento, conformemente ai pareri più volte espressi dalla Giunta per il regolamento. Ove la pronunzia del Presidente non intervenga in tempi utili, resta fermo il diritto di ripresentare l'emendamento in Assemblea, per verificarne in quella sede l'ammissibilità.

5.5. Gli emendamenti meramente formali non sono posti in votazione, ma sono presi in considerazione ai soli fini del coordinamento formale del testo.

6. Attività conoscitiva collegata all'istruttoria.

6.1. Nell'ambito dell'istruttoria legislativa, le Commissioni si avvalgono, previa intesa con il Presidente della Camera, delle audizioni, delle indagini conoscitive e delle altre procedure di informazione previste dal Regolamento per acquisire elementi dalla Corte dei conti e dal CNEL, dalla pubblica amministrazione, dalle autorità indipendenti, da esperti e dai rappresentanti dei principali interessi coinvolti dal provvedimento (enti, organizzazioni, associazioni di categoria e rappresentative di interessi diffusi).

6.2. La scelta dei soggetti da ascoltare deve avvenire sulla base di criteri predeterminati, tali da assicurare il contributo di una pluralità di opinioni.

6.3. Le procedure conoscitive devono essere organizzate nel rispetto dei tempi disponibili e secondo il principio di massima economia dei lavori, in relazione agli oggetti specifici del provvedimento in esame. A tal fine può essere opportuno ricorrere a forme di consultazione basate su questionari preordinati, anche per orientare successive audizioni.

6.4. Per le attività conoscitive di maggiore ampiezza, le Commissioni avranno cura di informare, tramite il Presidente della Camera, il Presidente dell'altro ramo del Parlamento, in vista delle possibili intese tra Presidenti delle due Camere.

7. Pareri delle Commissioni.

7.1. Il sistema dei pareri realizza la partecipazione delle Commissioni all'istruttoria legislativa secondo le rispettive competenze. Deriva da ciò l'esigenza di una compiuta presa in considerazione, nell'attività referente, dei pareri espressi.

7.2. Per i pareri delle Commissioni I (Affari costituzionali), V (Bilancio) e XI (Lavoro) e per quelli assegnati ai sensi del comma 1-*bis* dell'articolo

73 del Regolamento (cosiddetti pareri "rinforzati"), vi è l'obbligo di attendere, prima di concludere l'esame in sede referente, che la Commissione consultata si esprima sul testo risultante dalle modifiche introdotte, salvo che ciò risulti impossibile a causa dei tempi imposti dal calendario dei lavori dell'Assemblea. È, altresì, necessario che la relazione motivi l'eventuale inosservanza di tali pareri, dando così compiuto significato alle disposizioni degli articoli 73, comma 1-*bis,* 74, comma 3, e 75, comma 2, del Regolamento, che ne prevedono la stampa in allegato.

7.3. I pareri della Commissione affari costituzionali debbono in tutti i casi riguardare anche il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato, richiamato dall'articolo 75, comma 1, del Regolamento. Tali pareri tendono a tutelare, oltre alla legittimità costituzionale dei progetti di legge, la coerenza ordinamentale dei medesimi ed il rispetto di un equilibrato rapporto tra le fonti del diritto al fine di evitare un uso inappropriato dello strumento legislativo.

7.4. È sempre obbligatorio il parere della Commissione bilancio relativamente al profilo della copertura finanziaria. A tale Commissione devono quindi essere tempestivamente trasmessi nuovi testi o emendamenti recanti oneri. L'eventuale presentazione in Assemblea di tali emendamenti, non previamente esaminati in Commissione, richiede tempi adeguati per lo svolgimento dell'istruttoria da parte della Commissione bilancio.

7.5. I progetti di legge assegnati per l'espressione del parere alla Commissione politiche dell'Unione europea si intendono sempre assegnati con gli effetti previsti dall'articolo 73, comma 1-*bis,* del Regolamento.

7.6. Saranno sempre assegnati ai sensi dell'articolo 73, comma 1-*bis,* del Regolamento i pareri della Commissione giustizia relativamente alle norme recanti sanzioni, quelli della Commissione finanze relativamente alle disposizioni di carattere tributario e quelli della Commissione lavoro

pubblico e privato relativamente alla materia previdenziale ed alla tutela degli spazi propri dell'autonomia contrattuale.

8. Sentenze della Corte costituzionale.

Qualora nella materia disciplinata dal progetto di legge siano intervenute sentenze della Corte costituzionale, la Commissione competente deve procedere all'esame congiunto della sentenza con il progetto di legge, con formale integrazione dell'ordine del giorno, a norma dell'articolo 108 del Regolamento.

Sede, 10 gennaio 1997.

IL PRESIDENTE

VIOLANTE