

Roma, 18 dicembre 2018

Audizione presso il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati
sulle
Attuali tendenze della produzione normativa

di Francesco Dal Canto

1. Ringrazio, innanzi tutto, per l'onore che mi è stato fatto con questo invito.

Prendo avvio da alcune considerazioni di carattere generale sulle “tendenze attuali della normazione”, per poi affrontare con maggiore puntualità alcuni dei numerosi quesiti che mi sono stati sottoposti.

Per inciso, si tratta di quesiti piuttosto complessi, che restituiscono un'immagine del Comitato per la legislazione quale organo più tecnico che politico e giustificano - se mi è consentito - la grande autorevolezza da più parti riconosciuta a tale organo - per inciso, forse un pò isolato all'interno dell'istituzione parlamentare - facendo altresì sembrare lontani i timori, diffusisi all'indomani della sua istituzione, ormai oltre vent'anni orsono, per i quali esso avrebbe potuto risultare eccessivamente piegato alle logiche politiche.

2. Due sono i caratteri più tipici della produzione normativa negli ultimi anni.

Il primo è la *velocità* con cui si producono e si avvicendano le norme, per ragioni sia interne sia esterne ai procedimenti di formazione delle stesse. Possiamo citare, tra le cause più rilevanti, la crescita esponenziale delle domande sociali, l'esplosione dei fenomeni di globalizzazione, l'accresciuta specializzazione della normazione, anche in conseguenza del progresso scientifico e tecnologico, la sempre più frequente esigenza di aggiornamento normativo, ecc.

A tali ragioni, di ordine per così dire fisiologico, se ne aggiungono altre, di natura patologica, quali la diminuzione della capacità delle istituzioni politiche di svolgere il tradizionale compito di mediazione degli interessi, la crescente esigenza di visibilità dei soggetti regolatori, l'espandersi del ricorso alle pratiche negoziali tra istituzioni e attori sociali, l'assenza di strumenti automatici di “manutenzione” della normativa vigente. Si aggiunga poi che, in un periodo di crisi economico-finanziaria, quale quello che da tempo il nostro Paese sta attraversando, il fenomeno dell'instabilità normativa tende necessariamente ad amplificarsi.

Il secondo tratto tipico è il *policentrismo normativo*, ovvero la coesistenza di un numero sempre maggiore di attori della produzione normativa, sia a livello interno (Parlamento, Governo, autonomie territoriali, autorità amministrative indipendenti, ecc.) sia a livello internazionale e sovranazionale.

Tali tendenze determinano delle evidenti ricadute sia sul ruolo del Parlamento, che non è più il centro propulsore della produzione normativa secondo il modello implicitamente delineato dagli artt. 70ss. della Costituzione, sia sulla stessa qualità del “prodotto normativo”.

In particolare, la qualità della normazione risulta essersi progressivamente deteriorata in ciascuna delle possibili declinazioni in cui essa può essere intesa: come osservanza delle regole, costituzionali, legislative o regolamentari, sulla produzione normativa, come rispetto dei criteri di tecnica redazionale, come capacità del prodotto normativo di ricevere effettiva attuazione nell’ordinamento e di fare sistema con il complesso normativo preesistente, infine come adeguatezza della norma a dare risposte alle domande sociali che hanno costituito il presupposto dell’attività normativa.

Per inciso, nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2009, dedicata all’istruttoria degli atti normativi del Governo, si legge che la “qualità della regolazione è termine usuale per indicare una normazione sia aderente a canoni formali sia contenutisticamente adeguata, coerente con i parametri costituzionali e sistematici e, infine, realmente idonea a perseguire gli obiettivi politici governativi”.

3. Mi soffermo ora brevemente sulla qualità del prodotto normativo intesa come osservanza dei modelli sulla produzione delle regole giuridiche definiti dall’ordinamento. Il tema della destrutturazione del sistema delle fonti non è certo nuovo, ma negli ultimi tempi il fenomeno delle deviazioni dalle forme prestabilite ha raggiunto livelli davvero preoccupanti.

Assai utile, a tale proposito, la lettura dei dati recentemente pubblicati dall’Osservatorio della Legislazione dedicati alle tendenze dei primi sei mesi della XVIII Legislatura (23/3/2018 - 23/9/2018).

Il documento segnala che in questo periodo sono state approvate 18 leggi, di cui ben 11 di conversione in legge di decreti-legge, 3 di ulteriore iniziativa governativa e soltanto 4 di iniziativa parlamentare. Le 7 leggi non di conversione sono state approvate con due sole letture da Camera e Senato e con pochissime novità rispetto al progetto originario (in tutto si contano 37 emendamenti). Nello stesso intervallo di tempo il Governo ha approvato 14 decreti-legge (di cui 10 approvati dal Governo Gentiloni e 4 dal Governo Conte) e 37 decreti legislativi, dei quali ben 17 di recepimento della normazione dell’Unione europea.

Soffermandoci sulle 11 leggi di conversione, esse sono state approvate con due sole letture tranne in un caso - si tratta della legge di conversione del d.l. n. 91/2018, sulla “proroga dei termini”, su cui peraltro è stata posta la fiducia da parte del Governo - e all’esito dell’approvazione di molti emendamenti (351, di cui soltanto 95 presentati dalle opposizioni).

Dal punto di vista del “peso” reale che le leggi di conversione hanno avuto sul complesso della produzione legislativa, si registra una percentuale di circa l’82 per cento, con un significativo incremento - ancorché probabilmente condizionato da fattori contingenti - rispetto al medesimo periodo della XVII Legislatura (55 per cento).

Inoltre, l’intervallo tra deliberazione in Consiglio dei ministri del decreto-legge e sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale è aumentato: si va dagli 11 giorni del d.l. n. 87/2018 ai 10 giorni del d.l. n. 86/2018, fino al *record* di 15 giorni rappresentato dal d.l. n. 109/2018 (in realtà approvato il 29 settembre, quindi qualche giorno oltre la scadenza del periodo di sei mesi preso in esame).

Alcune sintetiche considerazioni sui dati pubblicati dall’Osservatorio, di per sé molto eloquenti.

Innanzitutto, quanto alla circostanza per cui la maggior parte delle leggi viene approvata ormai con due sole letture da Camera e Senato, mi pare che la stessa mostri come il sistema parlamentare si sia sostanzialmente adattato, nella prassi, al fallimento dell’obiettivo, perseguito attraverso la strada delle riforme, del superamento del bicameralismo paritario.

Venendo invece alla decretazione d’urgenza, risulta evidente che oggi la gran parte della produzione legislativa è veicolata da tale fonte, attraverso la quale si realizzano riforme di ampi settori dell’ordinamento e si mette mano a vere e proprie manutenzioni della produzione normativa (si pensi ai decreti di proroga dei termini).

Dopo una leggera flessione del numero dei decreti-legge registratisi nella XVII Legislatura, probabilmente dovuta ai noti interventi della Corte costituzionale (sentt. nn. 22/2012 e 32/2014) e agli autorevoli richiami dei Presidenti della Repubblica, Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella, tutti tesi a censurare l’inserimento in sede di conversione di norme eterogenee, la situazione è dunque progressivamente tornata ad una “patologica normalità”.

Lo scollamento tra la prassi e il modello costituzionale, delineato dall’art. 77 Cost., è sempre più netta. Illuminante, a questo proposito, la sostanziale “presa d’atto” che può leggersi nella pur condivisibile soluzione adottata dal Governo, laddove, nel recente DPCM n. 169/2017, recante “Disciplina sull’analisi dell’impatto della regolamentazione, la verifica dell’impatto della regolamentazione e la consultazione”, è stata introdotta una procedura

speciale (art. 10) di analisi di impatto dedicata ai decreti-legge, in precedenza ricompresi tra quei provvedimenti che, in ragione della loro urgenza, potevano essere invece esentati dalla relazione AIR.

Interessante, a tale riguardo, il parere del Consiglio di Stato sullo schema del citato regolamento del 2017 (Sezione consultiva, Adunanza del 7 giugno 2017), ove si è osservato che “la Presidenza del Consiglio dei Ministri dovrà infatti valutare se conservare, o no, la disposizione alla stregua delle seguenti considerazioni. La Sezione ricorda che i decreti-legge, nella fisiologia del sistema delle fonti (articolo 77 Cost.), dovrebbero essere utilizzati per fronteggiare “casi straordinari di necessità e urgenza” che non ammettano dilazioni. Si tratta cioè di situazioni in cui un intervento di rango primario è imposto (o, quanto meno, dovrebbe essere imposto) da una evidente e urgente necessità. In contesti del genere, ad avviso della Sezione, l’effettuazione dell’AIR, nella migliore delle ipotesi, si rivelerebbe del tutto superflua, posto che essa inevitabilmente si limiterebbe a una surrettizia giustificazione di scelte politiche già assunte; nella peggiore delle ipotesi, invece, l’AIR rischierebbe di pregiudicare la rapidità dell’azione normativa del Governo. Se, invece, i decreti-legge fossero preceduti da un’AIR svolta in modo approfondito e per un tempo adeguato, potrebbe dubitarsi perfino della sussistenza dei requisiti prescritti dalla Costituzione per la loro emanazione e, dunque, della loro legittimità costituzionale. La Sezione è, tuttavia, consapevole che in varie situazioni, non esattamente tipizzabili *ex ante*, potrebbe giustificarsi l’effettuazione di un’AIR anche per i decreti-legge ...”.

Se poi passiamo al piano della normazione secondaria la fuga dei modelli e forse ancora più evidente.

Si pensi, in primo luogo, alla fuga dall’art. 17 della legge n. 400/1988, che, com’è noto, può spiegarsi sia in ragione dell’eccessiva complessità del procedimento ivi previsto sia in relazione ad esigenze di “aggiramento” della portata normativa dell’art. 117, comma 6, Cost., laddove si prevede che lo Stato è titolare della funzione regolamentare nelle sole materie attribuite alla sua legislazione esclusiva.

Da ciò discende il largo utilizzo di forme anomale di produzione normativa, approfonditamente analizzate dalla dottrina, quali, ad esempio, l’approvazione di decreti non regolamentari, ovvero il fenomeno della c.d. rilegificazione di oggetti già affidati alla potestà regolamentare

In secondo luogo, un’evidente criticità riguardante la normazione secondaria può essere individuata nella massiccia espansione che ha avuto negli ultimi anni l’attività regolatoria

delle autorità amministrative indipendenti, le quali, peraltro, producono spesso regolamenti che possono definirsi anch'essi indipendenti, in quanto non coperti, di fatto, da alcuna legge.

4. Dinanzi a questo quadro complessivo, di sostanziale abbandono dei modelli stabiliti, l'approccio, a mio giudizio, deve essere duplice.

Da una parte, occorre certamente introdurre dei correttivi volti a limitare le numerose deviazioni che si sostanziano in vere e proprie patologie incostituzionali. Dall'altra, dinanzi a quelli scostamenti che sono ormai il sintomo di trasformazioni strutturali e irreversibili delle istituzioni, e prima ancora della stessa società, occorre contestualmente valutare soluzioni alternative, al fine di incanalare in forme corrette le istanze che stanno alla base di quelle deviazioni ricorrenti.

Su quest'ultimo punto, che apre al tema sconfinato delle riforme, mi limito ad alcune indicazioni di carattere generale.

Con specifico riguardo all'esigenza di riordino delle fonti primarie, credo che la priorità - segnalata più volte dalla dottrina e nei più recenti dibattiti in tema di riforme ordinamentali - sia quella di porre rimedio alla "fragilità" della legge n. 400/1988, non essendoci dubbio che qualsiasi realistico tentativo di arginare i fenomeni di destrutturazione del sistema delle fonti implichi il rendere giustiziabili dinanzi alla Corte costituzionale le deviazioni dai modelli e, dunque, debba innanzi tutto passare da un ripensamento delle fonti sulla produzione.

A questo proposito, le strade percorribili possono essere quelle di procedere alla c.d. costituzionalizzazione dei contenuti della legge n. 400/1988, ovvero, in alternativa - seguendo l'esempio francese e invero di numerose altre esperienze straniere - di introdurre nell'ordinamento italiano la figura della legge organica, vale a dire una nuova tipologia di fonte del diritto interposta tra fonti costituzionali e fonti primarie.

In concreto, dovrebbero essere innanzi tutto rafforzati i limiti alla decretazione d'urgenza, previsti dall' art. 15, comma 2, della legge n. 400/1988, laddove si stabilisce che "il Governo non può, mediante decreto-legge: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione; c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento".

Allo stesso modo mi parrebbe auspicabile rafforzare i limiti riguardanti l'esigenza che il decreto-legge debba contenere misure di immediata applicazione e il suo contenuto debba

essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo, nonché che lo stesso debba essere pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella Gazzetta Ufficiale immediatamente dopo la sua emanazione con la clausola di presentazione al Parlamento per la conversione in legge (cfr. art. 15, commi 3 e 4, legge n. 400/1988).

Analogamente, andrebbero rafforzati i limiti inseriti più di recente, in materia di chiarezza dei testi normativi, all'art. 13 *bis* della legge n. 400/1988 (introdotto con legge n. 69/2009), ove si prevede, al comma 1, che “il Governo, nell’ambito delle proprie competenze, provvede a che: a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate; b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare”.

Tale ultima e più recente previsione, per inciso - anche laddove, al comma successivo, prevede che “le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito” - appare la dimostrazione lampante di come le regole sulla produzione normativa siano destinate ad essere sistematicamente ignorate quando non sono contenute in fonti del diritto di rango gerarchicamente superiore a quelle cui esse si rivolgono.

Altre due potrebbero essere, inoltre, le riforme auspicabili sul piano costituzionale.

In primo luogo, con specifico riguardo alla garanzia della qualità della normazione, andrebbe coltivata la prospettiva di inserire in Costituzione un riferimento più esplicito a tale esigenza; in secondo luogo, allo scopo di garantire una completa istruttoria legislativa nel corso dell'*iter* di approvazione delle leggi, andrebbe rafforzato il riferimento alla necessità della stessa, ancorché già implicitamente contenuto nell'art. 72 Cost.

La prima delle due prospettive ora richiamate potrebbe peraltro consentire alla Corte Costituzionale di intervenire con maggiore efficacia sulla buona scrittura delle leggi, in un certo senso supportando una tendenza che, negli ultimi anni, la stessa ha mostrato di voler seguire. Ricordo, infatti, che la Corte, malgrado la scarsità di appigli reperibili in Costituzione, ha adottato di recente alcune decisioni tese ad assicurare una maggiore qualità del prodotto normativo (cfr. sentt. nn. 70/2013 e 107/2017). In entrambe le occasioni, per inciso, il parametro costituzionale utilizzato dalla Corte Costituzionale è stato l'art. 97 Cost.

5. Passando al diverso piano riguardante le prospettive di riforma dei regolamenti parlamentari, mi limito a richiamare sinteticamente due proposte, di cui peraltro si parla da molto tempo senza particolare successo.

In primo luogo, occorrerebbe mettere finalmente mano alla questione riguardante i procedimenti abbreviati per i disegni di legge di cui sia dichiarata l'urgenza, dando così attuazione alla previsione di cui all'art. 7, comma 2, Cost., in modo da consentire al governo di poter contare su una legittima corsia preferenziale per i progetti considerati urgenti, con tempi brevi e tendenzialmente certi.

Sempre attraverso la via delle modifiche dei regolamenti parlamentari, parrebbe opportuno intervenire al fine di limitare la possibilità di ricorso alla questione di fiducia, e ciò soprattutto con riferimento alle leggi delega e alle leggi di conversione, così come sembrerebbe necessario inserire negli atti di autonomia delle Camere delle norme tese a contenere la possibilità, in sede di conversione dei decreti-legge, di presentare emendamenti dal contenuto eterogeneo.

Con riferimento, invece, alle fonti secondarie, indicherei due obiettivi.

In primo luogo, credo sia necessario snellire il procedimento di formazione di cui all'art. 17 della legge n. 400/1988, oggi eccessivamente lungo e farraginoso.

In secondo luogo, riterrei utile valorizzare maggiormente i raccordi tra le Autorità amministrative indipendenti e il Parlamento. Il *deficit* di legittimazione democratica che connota fisiologicamente tali organismi deve essere infatti bilanciato con un minimo di effettiva dialettica con le Camere, tanto più in un periodo in cui, come anticipato, tali amministrazioni esercitano un'attività normativa molto intensa e talora dalla natura trasversale (si pensi al caso dell'Autorità nazionale Anticorruzione).

In attesa di una riforma che vada in questa direzione, si potrebbe nel frattempo riconoscere un peso maggiore di quanto non si faccia oggi alle relazioni annuali presentate al Parlamento dalle Amministrazioni indipendenti e al conseguente dibattito sulle stesse. Da censurare, a tale proposito, il diffuso mancato rispetto dell'adempimento prescritto all'art. 12, comma 2, della legge n. 229/2003, ove si stabilisce l'obbligo per le Amministrazioni indipendenti di trasmettere al Parlamento le relazioni AIR sui provvedimenti dalle stesse adottati.

6. In una prospettiva volta a perfezionare strumenti già previsti nell'ordinamento, al fine di rafforzare il ruolo del Parlamento nell'attività di produzione normativa, esaltando soprattutto

il suo ruolo di controllo anche nell'ambito di tale attività, mi soffermo brevemente su alcuni dei punti sollecitati dai quesiti.

Parto dalla necessaria centralità dell'istruttoria legislativa, disciplinata dal Regolamento della Camera all'art. 79, ai sensi del quale la stessa "è finalizzata all'acquisizione di elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo". L'istruttoria, in particolare, deve prendere in considerazione "i seguenti aspetti: a) la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguire i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; d) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi".

I dati e gli elementi informativi sui quali si fonda l'istruttoria legislativa vengono necessariamente messi a disposizione dal Governo e, con particolare riguardo agli atti di iniziativa governativa, essi sono contenuti nelle relazioni ATN e AIR.

Mi pare che tale circostanza sia del tutto comprensibile, essendo per lo più il Governo il titolare di tali informazioni; tuttavia le commissioni parlamentari dovrebbero rafforzare, nel corso dell'istruttoria, gli spazi deputati al controllo di tali informazioni, utilizzando risorse e canali autonomi.

È ovvio che tale prospettiva richiede investimenti sia in termini di tempo sia in termini di competenze multidisciplinari. Ma si tratta di investimenti che devono essere seriamente presi in considerazione se si vuole che l'attività legislativa sia il frutto di un ragionevole bilanciamento tra esigenza di giungere ad una decisione in tempi brevi ed esigenza di giungervi attraverso un confronto effettivamente democratico.

Già Leopoldo Elia, ormai quasi vent'anni orsono, sottolineava che "è necessario un Parlamento che sia in grado di instaurare una dialettica con il potere governativo irrobustito: fonti di informazione indipendenti, statuto dell'opposizione, mezzi di controllo potenziati e, soprattutto, certezza di competenze legislative per rendere meno dispersivo e più concentrato l'impegno nella produzione di norme sicuramente rilevanti per la vita del paese" (*Relazione generale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, 3 ss.).

7. Segnalo poi un altro profilo critico in tema di istruttoria legislativa.

Le relazioni governative ATN, AIR e VIR, predisposte dalle amministrazioni competenti, sono, com'è noto, soggette al controllo e alla supervisione del Dipartimento degli Affari giuridici legislativi.

Tale organo non è un soggetto terzo e indipendente. Di recente lo stesso Consiglio di Stato, nel citato parere sul DPCM n. 169/2017 (Sezione consultiva, Adunanza del 7 giugno 2017), ha sottolineato l'esigenza che il DAGL sia più autonomo rispetto al Governo. In particolare, il Consiglio di Stato, dopo aver sottolineato che le criticità mostrate fino ad oggi dall'AIR "non sono da ricercare nell'impostazione teorica della sua disciplina, ma nelle carenze della sua attuazione pratica, soprattutto a causa delle difficoltà degli uffici legislativi di compiere un'istruttoria che si spinga oltre il solo dato giuridico-formale e che permetta al decisore pubblico di potersi prefigurare un attendibile scenario del futuro funzionamento delle regole, sulla base dell'analisi dei dati disponibili al momento della loro costruzione" (pag. 22), ha evidenziato, con specifico riguardo al piano organizzativo, che "l'intensità dell'intervento del DAGL dovrebbe essere incrementata quantitativamente e, soprattutto, qualitativamente: ed invero, il DAGL dovrebbe, da un lato, agire in piena autonomia rispetto alle amministrazioni di settore, e da una posizione di particolare autorevolezza, riconosciuta normativamente e riaffermata nella pratica (secondo le *best practice* internazionali delle *Better Regulation Units* europee e sul modello dell'OIRA – *Office of Information and Regulatory Affairs* – degli Stati Uniti) e dall'altro, (soprattutto nella fase iniziale) dovrebbe poter accompagnare, quasi a mo' di un tutoraggio istituzionale, i procedimenti di analisi condotti dalle singole amministrazioni proponenti, segnalando in corso d'opera le eventuali lacune o i possibili miglioramenti" (pag. 32).

Dunque, sarebbe auspicabile che il DAGL divenisse maggiormente indipendente dal decisore politico. A questo proposito, segnalo che in molte esperienze straniere le relazioni sono predisposte dai ministeri ma poi supervisionate da organismi terzi e indipendenti, i cosiddetti *oversight bodies*, peraltro organizzati secondo modelli differenti a seconda delle diverse esperienze (cfr. M. BENEDETTI, *Controllo e indirizzo della regolazione: gli Oversight Bodies*, in *OsservatorioAir*, n. 3/2011).

8. In conclusione, mi soffermo brevemente su alcuni punti più specifici, sollecitati dai quesiti.

Premetto che alcuni di tali quesiti rendono, a mio giudizio, necessaria una precisazione: se è vero che occorre presidiare la qualità e garantire un'istruttoria più approfondita da parte degli organismi parlamentari, occorre d'altra parte anche non appesantire o irrigidire eccessivamente il procedimento legislativo. In questo senso, mi permetto di ricordare che la buona qualità è una questione di regole ma anche di cultura e i due aspetti devono procedere in parallelo, senza eccessive forzature.

In particolare, sono piuttosto perplesso sull'ipotesi di prevedere obblighi istruttori per le iniziative legislative dei parlamentari; se infatti tale soluzione potrebbe apparire a prima vista logica e ragionevole, ad una lettura più meditata la stessa rischierebbe probabilmente di rappresentare un disincentivo nei confronti di un'iniziativa - come si è in precedenza riferito - già scarsamente praticata. Ciò non esclude, ovviamente, che le commissioni parlamentari possano comunque chiedere dati e informazioni al Governo ai sensi dell'articolo 79 del Regolamento della Camera.

Per quanto riguarda, invece, l'ipotesi di introdurre degli obblighi istruttori per l'esercizio dell'attività emendativa da parte dell'Esecutivo e da parte delle commissioni, sarei sicuramente favorevole. A questo proposito, segnalo che l'art. 28 del DPCM 1° ottobre 2012, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, stabilisce che il DAGL provvede, tra l'altro, "all'istruttoria degli emendamenti, governativi e parlamentari, relativi ai provvedimenti legislativi".

Con riguardo, poi, alla proposta di introdurre misure stringenti riguardanti i criteri redazionali da seguire nell'elaborazione dei testi normativi, osservo che le regole principali sono oggi contenute in circolari del Presidente del Senato, del Presidente della Camera e del Presidente del Consiglio dei ministri, adottate nel 2001; si tratta di regole che hanno prevalentemente il valore di raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi e la cui inosservanza è da sempre molto praticata.

D'altra parte, anche quando tali regole sono state elevate al rango legislativo i risultati ottenuti non sono stati soddisfacenti. Si pensi, ad esempio, alla novella di cui al già citato art. 13 *bis* della legge n. 400/1988, sugli istituti dell'abrogazione esplicita e del cosiddetto rinvio esplicito, che ad oggi non ha prodotto alcun effettivo cambiamento di tendenza rispetto alle prassi del passato.

Come anticipato, la sola soluzione efficace per favorire l'osservanza di tali formule è quella di dotare le stesse di una chiara copertura costituzionale.